图书在版编目（CIP）数据

简明国际关系史/肖月，朱立群主编．—北京：世界知识出版社，2002.12

ISBN 7-5012-1943-5

Ⅰ．简…　Ⅱ．①肖…　②朱…　Ⅲ．国际关系史　Ⅳ．D819

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2002）第 101555 号

书　　名 / **简明国际关系史**

责任编辑 / 逯宏宇　吴健生
封面设计 / 婧榕设计
责任出版 / 王勇刚
责任校对 / 艾　利

出版发行 / 世界知识出版社
地址电话 / 北京市东城区干面胡同 51 号　（010）65265923
网　　址 / www.wapbook.com
邮政编码 / 100010
经　　销 / 新华书店
排　　版 / 世界知识出版社电脑科
印　　刷 / 北京世界知识印刷厂
开本印张 / 880×1230　1/32　16 印张　430 千字
版　　次 / 2003 年 1 月第一版　2003 年 1 月第一次印刷
印　　数 / 1-5000
定　　价 / 30.00 元

导言

国际关系格局的历史变迁

当代国际关系发展的基本特征是国际关系发生在一个整体、联系和共存的体系内，国家之间存在不同程度的相互依存与竞争的关系。在一定历史条件下，国际格局的演变集中体现了当代国际关系的基本特征。格局是指事物内在的结构和运作状态，国际格局是国际关系的核心问题，是在一定时期内主要国际力量对比、互动、组合而形成的。国际格局的内涵包括三个方面：它是国际舞台几个力量中心（国家或集团）形成的相对稳定的结构；它是几个大国或集团之间的某种程度的均势；它形成一定的体系、制度与秩序。

国际关系格局的形成是一种历史合力，要求一定的历史条件并形成一定历史模式。从近三百年的世界历史来看，国际格局的演变与大国兴衰，大国争夺霸权的战争，战后大国关系的协调、秩序的重组相关。17 世纪欧洲经历了 30 年战争的动荡，1648 年，交战的欧洲国家经过谈判缔结了《威斯特伐利亚和约》，欧洲大陆建立一个各国力量相对均衡的格局，即威斯特伐利亚体系。这个体系标志中世纪以来形成的以罗马教皇为中心的神权统治的终结和以主权独立的民族国家体系的确立，奠定了近代欧洲国际关系的基础，形成以欧洲为中心的世界经济政治格局。18 世纪末 19 世纪初法国革命和拿破仑战争打乱了欧洲各国的政治结构和领土疆界，打破了建立

在旧王朝统治基础上的欧洲均势。英国作为均势的操纵者，与俄、普、奥等欧陆国家缔结七次反法同盟抵制法国的霸权。法国战败后，1814—1815年欧洲列强召开维也纳会议，按照正统主义和补偿原则建立起维也纳体系，形成“欧洲协调”的多极均势格局。这种多极均势的特点是：（1）以英、法、俄、普、奥作为五大力量中心，相互制约，他们在确保欧洲君主统治地位，防止霸权国家的出现和革命上有共同利益与需求。（2）在保持力量相对平衡同时英国具有相对优势，拥有对欧洲事务的控制力，起着制衡者的作用。（3）各国通过一系列的条约形成一套协调机制，又通过同盟网，如俄、普、奥三国建立“神圣同盟”，英、俄、普、奥《四国同盟条约》的保障机制，维系彼此之间错综复杂的关系，谋求自身安全与对己有利的国际力量对比。（4）大国均势的维持以牺牲小国利益为筹码，民族被买进和卖出，被分割和合并，成为大国通用做法，对小国的内政和小国之间的事务的干涉被认为是维护大国均势的必不可少的条件。总之，维也纳体系是少数大国决定世界命运，实行强权政治的体系。这个体系企图继续“用18世纪的原则来统治19世纪的欧洲”，其内在矛盾决定它的衰落是必然的。

19世纪末20世纪初，欧美主要资本主义国家进入帝国主义阶段。这一时期国际关系的两个基本特征是：（1）政治经济发展不平衡成为主要资本主义国家之间关系的内在规律；（2）按照资本和实力重新瓜分世界，争夺霸权的斗争空前激烈。随着力量对比的变化和争夺世界霸权的需要，形成了以德、奥、意为核心的同盟国和以英、法、俄为核心的协约国两大军事集团，维持近百年的“欧洲协调”被两大军事同盟争夺霸权的对抗所取代。

1914—1918年的第一次世界大战是资本主义体系矛盾长期发展的结果。战争波及31个国家，15亿人口，7350万人参战，1000万人阵亡，直接战争费用高达3000多亿美元。这场战争对20世纪国际格局的演变产生了深远影响。大战后在新的力量组合基础上国际格局发生了急剧的变化。首先，俄国十月革命的成功出现了世界上第一个社会主义国家，打破了单一的资本主义体系，在国际关系

中出现了新的因素——社会主义制度与资本主义制度的矛盾。第二，欧洲中心的国际体系衰落了。传统的欧洲旧帝国体系崩溃，沙皇俄国、奥匈帝国、德意志帝国、奥斯曼帝国相继解体。英国虽然赢得了战争却失去了霸权。尽管它依然是最大的殖民帝国，拥有最强大的海军优势和保持传统均势政策的外交影响，但在经济上失去作为金融中心的统治地位。法国遭受了严重的破坏，德国作为战败国承受无法承受的惩罚。与之相伴的历史进程是以民族独立、民族自决为主题的民族主义运动的兴起。第三，美国从西半球大国崛起为世界大国。美国利用战争的机会，扩大贸易市场和经济实力，成为最大的债权国，世界金融中心由伦敦转移到华尔街。美国加入协约国的参战不仅是美国放弃传统政策卷入欧洲纷争，成为改变欧洲均势的决定力量，而且美国总统威尔逊还提出十四点世界和平纲领，宣示了美国理想主义和战后世界秩序构想。当时的美国总统威尔逊宣称“金融领导地位将属于我们，工业首要地位将属于我们，贸易优势将属于我们，世界上其他国家期望我们给予领导和指引”。凭借强大的综合国力美国成为欧洲本土之外却对欧洲均势产生决定性影响的力量中心，走上世界政治舞台。建立符合美国的价值观和理想的世界秩序，成为世界领导是20世纪美国的政策目标。第四，世界大战引起亚洲太平洋地区的力量结构变化。日本在大战期间对中国的大陆扩张和在太平洋海上的军备竞赛，获得突出进展。战前英、俄、日、德、美、法六国在远东角逐。大战后，苏俄政权弃绝沙俄侵略政策，德国战败，法国将欧洲安全作为政策优先，远东霸权的争夺集中在美英日三家，在对中国的独占控制权与太平洋海上霸权的争夺中日美矛盾上升。英国的远东政策面临选择。

一战后，帝国主义各战胜国根据新的力量对比，经过斗争和妥协调整了彼此之间的关系，以对战败国的肢解、分割、掠夺和人为地制造欧洲一些国家与民族的不平等地位为基础，又通过1919年巴黎和会签订包括国联盟约的凡尔赛和约及其他条约的法律形式，调整了列强在欧洲、北非和西亚的利益，确定了战后欧洲国际关系的新体系——凡尔赛体系。与此同时，在亚洲太平洋地区通过

1922年华盛顿会议签署《四国条约》、《五国海军协定》、《九国公约》等协定调整和重新确定列强在远东、太平洋地区的关系，按新的实力对比建立暂时均势。在承诺维持列强在亚太存在的现状和共同瓜分中国的基础之上，在一定程度上抑制日本独占远东太平洋的势头，加强了美国在远东太平洋扩张的地位，形成了华盛顿体系。华盛顿体系的确立表明亚太已成为国际格局的组成部分，也揭开了美日在远东和太平洋地区争夺的新的一页。

凡尔赛—华盛顿体系下国际格局的突出特点是脆弱和不稳定。首先，这个体系的目的是最大限度满足两大帝国主义集团中战胜国一方一己的私利，忽视现实的经济基础和政治基础；在大战后欧洲经济处于停滞倒退，传统经济联系中断的形势下，企图单方从德国榨取巨额赔款上找出路，不仅使战败国陷入困境，战胜国之间利害的不同更加剧了这种困境；第二，压制战败国，无视殖民地国家人民的意志使这一体系从一开始就是建立在战败国与战胜国、殖民地与宗主国、被压迫民族与压迫民族矛盾的火山口上；凡尔赛条约改变了欧洲的政治地图，人为建立许多新的国家，任意交换、割让土地，分裂、迁徙民族达1681万人。当时的英国首相劳合·乔治承认，在欧洲原来只有一个阿尔萨斯—洛林问题，新的边界确定以后，反而出现了几十个类似的问题。这就埋下冲突的种子，也滋生了极端的挫折感和复仇主义。第三，这个体系所依赖的均势既不可靠又十分短暂。如法国虽然通过凡尔赛条约确立在欧洲大陆的优势，却没有安全保障，英国战后依照传统均势政策扶德抑法，美国参议院拒绝批准凡尔赛条约和国联盟约，美国不承担它所设计的集体安全的义务，国际安全组织——国联从一开始就不具备普遍性，国联也不具有有效和权威的安全机制。在亚太，海军军备条约与其说是促进军备稳定，不如说是刺激新一轮海军军备竞赛，四国条约非但未能“冻结”列强在亚太存在的现状，反而为日本谋求优势地位提供了机遇。鉴于这个体系内在的脆弱和不稳定，正如法国的福煦元帅在战后初期所预言“这不是和平，这是20年的休战”。

1929—1933年经济危机席卷整个资本主义世界，引起社会的

激烈震荡。在危机的冲击下，德意日法西斯建立独裁体制，通过国民经济军事化和侵略扩张进行战争准备，企图推翻一战后凡尔赛—华盛顿体系形成的脆弱的均势。以美国为代表的一些资本主义国家则采取了对经济和社会生活进行调节，保持民主政体，挽救危机的道路。与此同时，苏联社会主义经济也按其自身的逻辑取得发展。法西斯主义、民主主义、社会主义构成30年代国际政治舞台的三种主要力量。由于法西斯主义既定的侵略目标和西方民主国家的绥靖 政策，最终导致第二次世界大战的爆发。

1939—1945年的第二次世界大战有61个国家参战，战火蔓延到欧亚非三大洲和四大洋。军队与平民伤亡超过9000万人。在战争中以美、苏、英、中四大国为首的反法西斯大同盟最终战胜法西斯集团，取得了战争的胜利，使国际力量进行了重大的调整与组合。这场战争对国际关系的影响延续了近半个世纪。第一，以欧洲大国均势为中心的国际体系的瓦解，欧洲的分裂。二次世界大战的主战场在欧洲，战争不仅破坏了欧洲经济的基础设施，耗尽其资源，也冲击了传统的多边贸易和金融体制，单靠欧洲自身的力量难以在短期内复兴。战争使欧洲对立双方的大国普遍衰败：英国为赢得战争付出的代价是实力地位的下降，既不能维持其赖以生存和发展的英联邦内部的稳定，又无力承当欧洲均势“平衡者”的作用；德国被彻底打败，其领土被盟国军队分区占领，欧洲列强控制世界事务的中心地位不复存在。不仅如此，伴随军事进程产生的政治后果使欧洲 本身成为崛起的美苏争夺的重点，从地缘政治和意识形态方面被一分为二，纳入其各自势力范围。第二，美苏两极的形成。珍珠港事件后，美国参加第二次世界大战的反法西斯大同盟，发挥了“民主国家兵工厂”的重大作用，通过租借法案向英苏中等盟国提供了价值471亿美元的援助，并参与军事战略和重大战役决策和实施，这次战争奠定了美国战后称霸世界的基础。在战后世界秩序设计上，美国将现实主义的均势与理想主义的集体安全机制结合提出联合国的构想，同时又倡导建立国际货币基金、世界银行和关税贸易总协定，力图通过国际制度的安排，将美国的实力转化为

制定国际规则的影响力、控制力。二战后初期，美国在经济上占有资本主义世界工业生产量的2/3，外贸出口额的1/3，黄金储备的3/4。美国正是依托这种绝对优势追逐世界领导地位的。苏德战争中苏联经历了残酷的战争洗礼，显示出坚定的政治意志和强大的军事能力，为使世界人民免受法西斯奴役承担了巨大的牺牲，消灭了73%法西斯德国的兵力（近1000万），也赢得国际威望。它追求大国地位，致力于在欧洲的势力范围与“安全带”。战后美苏之间还存在着广大的“中间地带”，这些地带的民族民主革命浪潮客观上有利于苏联扩张其影响。总之，二战后国际关系格局中，只有美苏才具有影响全局均势的能力，他们彼此力量的消长，影响国际战略态势。第三，欧洲和亚洲一系列国家人民民主革命取得胜利，社会主义超出一国范围成为相对独立的体系。中国革命的胜利与社会主义道路选择，印度、巴基斯坦及一系列亚非国家民族解放运动和民族独立的浪潮标志世界历史的重大转折——不仅是旧殖民体系瓦解，也是国际社会的扩展和国际格局中新生力量的形成。

早在二战结束前，苏美英三大国根据战争的军事进程形成的力量对比和彻底清算法西斯势力，防止侵略再起，维护国际和平与安全的迫切需要，出自各自利益范围的现实考虑和战后世界秩序的长远考虑，通过1945年雅尔塔会议及其前后召开的一系列重大国际会议的较量、妥协和交易，达成若干对战后国际关系产生全局性、持续性、制度性影响的公开的和秘密的协议。这些协议具有美苏合作与划分势力范围的双重特征，从而为以后美苏形成的两极格局奠定基础。人们称之为雅尔塔体系。从狭义讲，雅尔塔体系包括盟国对战后德日的处理办法、联合国组织的设计、战后欧洲的安排，特别是波兰和南斯拉夫的政治选择，对华政策与战后远东的安排达成的谅解，是妥协与势力范围的划分。曾任美国驻苏大使的哈里曼对此的解释是“在雅尔塔进行的讨论和达成的谅解，是我们与苏联在整个战争期间所举行的谈判的一个不可分割的部分，是为了使这场生死斗争早日胜利结束，并寻求出一种美国、英国与苏联可以和平相处的方式”。从广义讲，雅尔塔体系成为冷战和美苏对抗的长时

段的标志。冷战的形成强化了这个体制中的对抗，核武器的出现形成两极体制下僵化的“恐怖均势”。

冷战是二战后特殊历史时期以美苏争夺为中心，以两极格局为特点，以消耗巨大的军备竞赛、经济竞争、政治对抗、意识形态征讨为主要内容的长期的全面较量，是一种既非战争又非和平的紧张状态。1947年作为冷战标记的杜鲁门主义明确提出遏制战略，意图在阻止苏联扩张，施加强压，力求最终搞垮对手。美国这次战略调整以遏制苏联建立联盟为托词，进行全球扩张。通过复兴西欧的马歇尔计划、建立北约和亚洲的同盟体系，建立前沿基地，提供大量军事和经济援助，美国建立起西方联盟充当自由世界的领导。1947年苏联与东欧一些国家成立了共产党和工人党情报局，1950年签订了中苏友好同盟互助条约，还成立社会主义国家经互会和华沙条约组织，组成以苏联为首的社会主义阵营。这一时期形成的两极格局的特点是：(1) 两个超强国家拥有军事实力、经济资源及政治控制力，对全球事务起着支配作用；(2) 系统的平衡机制在两极自身。双方的相互核威慑是战略平衡的基础，地区的常规威慑构成均势的子系统；(3) 以美苏为盟主的意识形态和社会制度对立的两大阵营组成对立的军事集团在各自势力范围和分界线对峙，在中立地区和国际化地区保持默契；(4) 互视对方为主要敌手和威胁，保持高度紧张与敌意。两极竞争的零和性质决定双方对威胁的反应迅速、及时、适度，在战争边缘上保持克制。

20世纪60年代以来世界力量经历大动荡、大分化、大改组。美苏关系出现缓和、危机和僵持的起伏不定，东西方两个阵营出现分化。波匈危机、中国坚持独立自主与中苏关系的破裂，苏联入侵捷克斯洛伐克等历史事件宣告社会主义阵营的解体。在美国因陷入越南战争导致霸权地位衰落和社会动荡的同时，西欧、日本经济的崛起和法国戴高乐主义的提出以及法国发展独立的核力量，退出北约军事一体化机构，欧洲经济共同体的建立等事件反映了西方阵营的分化。亚非拉广大地区掀起反对帝国主义、反对殖民主义，争取民族解放和民主的革命浪潮，不结盟运动的形成和发展，导致第三

世界的最终兴起。国际格局形成新的力量中心，力量组合，出现多极的因素。在两极格局中孕育着多极化的世界。

20世纪70年代初基辛格指出：50年代美苏两极支配世界的时代已告终，当前的世界是多极的均势。尼克松将世界上出现的新的局面称作“五个力量中心”。基辛格对此的解释是，从军事意义上讲，只有两个超级强国，在经济领域里要算上日本和西欧，而在政治领域则不能不加上中国。要对实力的复杂性有所认识。军事实力、经济能力、政治影响构成一种综合的均衡。在多极均势中没有一个国家或国家集团处于绝对优势，为保持相对安全和有利地位，各国需要利用对手之间的矛盾，通过制约抵消或削弱对手的力量或影响。他提出了一种多极均势的“和平结构”。这种和平结构的具体内容是：(1) 坚持实力地位与联系原则，通过谈判维持和扩大对苏缓和，将战略均衡与实力地位结合起来；(2) 改善对华关系，实现中美关系正常化，将美中苏三角关系的重心转到美中接近制衡苏联的方面；(3) 建立与北大西洋联盟国家及其他国家的伙伴关系，调整和处理好以北约组织为主体的欧洲均势，调整和处理以加强美日关系和调整对中国关系为主的亚洲、太平洋均势。这种调整的重点是盟国更多地承担义务与合作，在全球总体结构中，最大限度维护美国国家利益。尼克松、基辛格所描述的多极格局，实际是一种两极—多元的结构。在这种结构中力量是多元的，中国相应的国际地位受到重视。但这种分析的重点不在于多极自身，而在于利用多极的形势进行战略调整，在两极的较量中谋求有利的单方优势。

1974年2月毛泽东在会见赞比亚总统卡翁达时提出三个世界的划分，同时提出在政治、经济各方面中国属于第三世界，不仅将广大发展中国家作为国际关系中的一支维护和平的主力，作为多极化进程中的积极因素，和多极格局的组成部分，也使中国从国际政治力量划分而不是强权政治的视角认识当代世界格局和中国的国际定位。

20世纪70年代由于苏联利用缓和外交和美国经济滞涨向外扩张，在争夺世界霸权中形成苏攻美守的局面，美国霸权地位受到严

重挑战。80年代里根政府推行“重振国威”政策，进行第三次政策调整，以恢复霸权地位。里根主义强调“以实力求和平”，专注于保持对苏联全面的军事、技术优势，在与美国利益有关的地区同苏联直接对抗将苏联拖垮，并从第三世界“推回去”。冷战时期美国三次战略调整围绕维护霸权、巩固霸权、恢复霸权的中心而展开，反映冷战时期美国外交战略以现实主义的实力原则为依托，以与苏权力争夺为焦点的特点。

为巩固在综合国力较量中占上风的优势地位，利用戈尔巴乔夫政治新思维造成的机会从根本上摧垮苏联，1989年布什政府提出超越遏制战略，强调“我们的目标是超越遏制，争取把苏联作为一个建设性伙伴纳入国际体系”，这是从冷战走向后冷战的转折。其长远目标是使苏联“融合”到国际社会中，重新回到西方主导的世界秩序。中近期目标是拆除铁幕，推倒雅尔塔体系，对东欧实行和平演变。这一目标实现则标志两极体制结束和后冷战时期的开始。

目 录

第二编 战后国际体系的变化

第一编

战后国际体系的建立

第一章

战后国际形势与国际力量对比

第一节 战后初期的国际形势

第二次世界大战是以苏、美、英、中为首的反法西斯大同盟战胜德、意、日法西斯轴心国的胜利而告结束的，在国际关系历史的发展中具有划时代的重大意义。

首先，不同社会制度、不同民族与信仰的国家和人民在反对法西斯侵略政策和战争政策的共同目标下结成了最广泛的同盟，赢得消灭法西斯的最后胜利，并试图将这种合作的精神延续到战后，形成了联合国维护国际和平与安全、促进经济合作与发展、保护人权的宗旨，为战后国际关系注入了和平与进步的因素。

第二，战争使大国力量对比和世界格局发生深刻变化。

战后初期美国的经济、军事实力处于绝对优势。美国本土没有遭受战争的破坏，“民主国家兵工厂”的角色定位大大激发美国的经济活力，美国经济部门迅速膨胀，在战争中美国的国民生产总值实际增长 50%以上。战争结束时，美国占有资本主义世界工业生产量的的 2/3，它拥有全世界 84%的汽车和民用飞机。它的黄金储

备达200亿美元，占世界的2/3，美元成为世界惟一真正的硬通货。在世界贸易中美国处于垄断地位，其商船总吨位达5700万吨，占世界商船总吨位的2/3，占世界贸易总额的32.5%。在军事上，1945年美国武装部队总人数达1212万（1946年中复员800万，1947年6月武装部队人数为150万人，是1939年39万的4倍），国防开支达910亿美元（1947年100亿）。它垄断着制造原子武器的技术，拥有庞大的、先进的空中力量——空军远程战略轰炸机和横跨大洋的航空力量。它的海军舰艇吨位达380万吨，是世界最大的海上强国。美国航空母舰特混编队和海军陆战师使它具有全球的抵达能力，美国在海外建立484个军事基地。美国经济、军事实力的膨胀是美国战后推行全球扩张战略的物质基础。依据美国的实力和利益确立美国的领导地位，建立美国主导的世界秩序是战后美国对外政策的基本目标。

苏联在二次世界大战期间蒙受了严重的损失，丧失15%的人口和50%的基础设施，战争中共有1710座城镇、7万多个村庄、31850个工厂、65000多公里的铁路和4100个车站被毁。40%以上的集体农庄、国营农场被洗劫一空。农业总产量比战前减少40%左右。但苏联作为惟一的社会主义国家，是抗击法西斯德国的主力，为把全人类从法西斯奴役下拯救出来，苏联作出了历史性的贡献也显示了巨大的能量，在世界赢得威望。有1000万德国武装力量损失在苏德战场，占德国损失的73%。战争结束时苏联拥有世界最强大的陆军，拥有175个师，2.5万一线坦克，苏联空军拥有1.9万架作战飞机和远程战略空军。苏联军队不仅收复了全部国土，而且还跨出国界，深入欧洲腹地。出于历史教训，战后苏联强调在别国领土建立“安全带”和确保东欧势力范围。苏联成为横跨欧亚的政治军事大国。

与美苏在国际体系中作为超强国家崛起成为鲜明对照的是欧洲大国的衰落，以欧洲为中心支配国际事务的时代的结束。在战争中欧洲国民生产总值下降25%，欧洲在世界制造业总产量中所占的比重，低于19世纪初期以来的任何时期。英国虽然以顽强的精神

赢得战争，并拥有较强的海空军事力量，战争结束时英国收回它的海外属地，英国部队和空军基地遍布北非、意大利、德国和东南亚，但“胜利并不是英国保持其力量的同义语”，与“胜利”伴生的是英国实力地位却无可挽回地下降了。其财力在战争中消耗殆尽，1945年负债达237亿英镑，1945年7月工党政府上台时著名经济学家凯恩斯在一份备忘录中提出英国正在面临“财政上的敦刻尔克”。对外贸易萎缩，主要出口产业——纺织业产量比战前减少一半，由于战时出售部分海外资产，英国海外投资减少了11亿英镑，海外殖民地的市场也被美国逐步取代，国际收支逆差高达2亿英镑以上。一向居世界首位的英国商船吨位也被美国远远超过。英美海军总吨位的比例由战前120:100万吨变150:380万吨。经济实力的衰弱使英国难以维持它原先赖以生存和发展的英联邦的内部稳定，也难以扮演欧洲均势的“平衡者”的角色。

法国1940年的失败和德国的占领使其经济濒于瓦解。1944年法国工业产量只及战前水平的30%，1945年法国在资本主义国家输出额中所占比重不到1%．法国的外汇储备枯竭，法郎贬值，与美元比率降至119:1。法国资本在世界市场上的作用下降到最低限度，法国的军事力量也在战争中大大衰落。由于国力衰落以及在殖民地遇到重重困难，短期内很难在国际事务中发挥大国作用。但“自由法国”曾是反法西斯联盟的主要盟国，参加过许多重大的战役，在战后安排中获得了许多大国的待遇和地位。法国还极力维护在印度支那、突尼斯和摩洛哥的保护国地位和殖民帝国的统治。如何在盟国间保持平衡，维护自己的大国地位，是法国对外政策方面的主要任务。

德国、意大利、日本这些法西斯战败国是发动战争的罪魁祸首，不仅给世界人民带来灾难，也为其自身带来毁灭。德国在战时将国家预算的92%用于军事支出，战争后期盟国的军事行动严重摧毁了德国经济，战后盟国以没收或拆迁工厂设备方式索取战争赔款，使德国工业生产下降。1945年工业产量降至1860年的水平。对外贸易大幅下跌，到1947年，美英法占领的西德地区出口额在

资本主义国家中只占 0.7%（1937 年德国在资本主义国家出口额中占 9.1%）。1945 年意大利的国民生产总值倒退到 1911 年的水平，与战前的 1938 年相比实际下降 40%。财政赤字超过 4000 亿里拉，国债达 12000 亿里拉，实际工资下降到 1913 年的 26.7%。日本本土 1/4 的国民财富遭受损失，1946 年工业生产仅相当于战前水平 30.7%，1946 年实际国民收入只相当于 1934－1936 年间的 57%，对外贸易、海上航运在战争中被破坏，失业、物资匮乏、粮食饥荒、通货膨胀，发动侵略战争的后果足以引起整个民族的反思。

第三，在反法西斯战争胜利的基础上，形成 20 世纪民族、民主和社会主义革命的第二次浪潮。亚洲在反对英国、荷兰殖民统治的斗争中，出现战后第一批民族独立的国家。欧亚一系列人民民主国家的建立，中国共产党领导的中国革命的成功和中华人民共和国的建立，使社会主义成为多国实践和影响战后国际政治格局的重要因素。

第二节　对战败国的处理

二次世界大战结束后，严惩战争罪犯，肃清法西斯势力和影响，处理战败国和缔结对战败国的和约是巩固反法西斯战争的胜利成果，维护国际和平与安全的当务之急，也是反法西斯同盟战后合作的重要内容。由于力量对比的变化和战略目标的差异，盟国之间在政治、外交领域展开了激烈的较量。

纽伦堡审判和东京审判

1945 年在伦敦举行关于军事法庭程序的国际会议，制定了《关于追究和惩办欧洲轴心国主要战犯的协定》和《国际军事法庭规章》。根据国际军事法庭规章，战争罪是指“违反战争法规或战争习惯的罪行”，破坏和平罪是指“策划、准备、发动或进行侵略

战争或违反国际条约、协定或保证的战争，或为实现上述行为而参与共同计划或密谋”，违反人道罪是指“在战争爆发以前或在战争期间对平民进行的屠杀、灭绝、奴役、放逐或其他非人道行为”，或“借口政治、种族或宗教的理由而构成的犯罪行为”。凡参加拟订或执行旨在犯有上述罪行之一的共同计划或密谋的领导者、组织者、发起者和同谋者，他们对为执行此类计划而犯罪的任何个人的一切行为均负有责任。因此，战犯分为三级：犯破坏和平罪者为甲级战犯，犯战争罪者为乙级战犯，犯违反人道罪者为丙级战犯。

1945年11月20日至1946年9月30日纽伦堡国际军事法庭对犯有战争罪、破坏和平罪和违反人道主义罪的24名战犯进行了审判。其间开庭403次，询问了116个证人和19个被告，审理了1809件证人书面证词，还受理了3.8万件作为证据的文件，记录17000余页。1946年9月30日至10月1日法庭以确凿的证据判处戈林、里宾特洛甫、凯特尔、卡尔腾布伦纳、卢森堡、弗兰克、弗里克、施特赖歇尔、绍克尔、约德尔、赛斯－英夸特、博尔曼等12人绞刑，赫斯、冯克、雷德尔等3人无期徒刑，席拉赫、施佩尔等两人20年徒刑，牛赖特15年徒刑，邓尼茨10年徒刑。法庭还宣布纳粹党的政治领袖集团、秘密警察和党卫队保安勤务处、党卫队、冲锋队为犯罪集团和组织。美方首席起诉人罗伯特·杰克逊指出，“对全世界来说，纽伦堡法庭判决的重要性并不在于它怎样忠实地解释过去，它的价值在于怎样认真地儆戒未来”。苏联首席起诉人斯米尔诺夫则强调纽伦堡的判决“是国际刑法史上第一部非常重要的文件，它揭露了希特勒法西斯主义所犯的罪行，并且宣布了侵略战争是最严重的罪行”。纽伦堡审判是反法西斯斗争胜利的继续，它的公正判决使纳粹德国战犯受到应有的制裁，发展了国际法的原则。但也存在一些不足，如宣判德军参谋总部无罪，并宽容德国金融寡头集团及法西斯宣传机构等。对此，苏联法官提出了异议。

1946年1月19日，东京盟军最高统帅部颁布设置远东国际军事法庭的告令和该法庭的组织宪章，对东条英吉等28名战犯进行

审讯。远东国际军事法庭参加者有中、苏、美、英、法、荷、加、澳、新、印、菲11国。1946年5月3日至1948年11月12日历时两年半，开庭818次，记录48000页，出庭作证419人，书面作证779名，受理证据4300余件。远东军事法庭判决书依据日本御前会议记录、内阁会议记录、五相会议记录、伪满洲国秘密文献以及溥仪等千余当事人的证词，揭露日本20年中计划、准备、发动和执行侵略战争的无可辩驳的史实。法庭经过激烈的辩论，最后作出宣判：土肥原贤二、广田弘毅、板垣征四郎、木村兵太郎、松井石根、武腾章、东条英机等7人处以绞刑。荒木贞夫、桥本欣五郎、岫俊六、平沼骐一郎、星野直树、木户幸一、小矶国昭、南次郎、冈敬纯、大岛浩、佐藤贤了、岛田繁太郎、铃木贞一以及缺席的贺屋兴宣、梅津美治郎等16人处以无期徒刑。东乡茂德处以20年徒刑，重光葵处以7年徒刑。尽管在审讯中曾出现袒护被告和为其开脱的种种立论，但最终的判决还是体现了成千上万遭受日本侵略战争磨难的人民的意愿。

五国和约的签署

战后反法西斯盟国缔结对战败国的和约有两类：一是对这场战争的元凶，战争末期被迫无条件投降的德国、日本和约，二是对德、日的前盟国意大利、罗马尼亚、保加利亚、匈牙利及芬兰的和约，这五个国家在1943年至1944年，先后同反法西斯联盟签署了停战协定。1945年苏、美、英三国波茨坦会议就处理战败国的程序问题达成三项协议：1. 在同德日两国缔约前，先与意、罗、保、匈、芬五国缔结和约；2. 设立外长会议，由美、英、苏、中、法五国外长组成，其重要任务是受命准备对以上五国的和约；3. 规定起草每一个和约的外长会议之成员将是在该国“投降书上签字国家之代表”。在准备对意缔约时允许法国代表参加。根据这一规定，对意和约将由美、苏、英、法四国代表准备，对罗、保、匈和约由苏、美、英三国代表准备，苏英两国代表准备对芬和约，这就是

“四、三、二公式”。

由于和约对五国的政治、经济前途和欧洲相当大地区的命运将产生重大影响，也涉及各大国的政治经济利益，各大国在和约准备中采取不同的方针，存在严重分歧。从1945年9月到1946年底，和约准备工作从伦敦第一次外长会议（1945年9月11日—10月2日）开始，其后又相继举行莫斯科苏美英三国外长会议（1945年12月16—26日）、巴黎第二次外长会议（1946年4月25日—5月16日，经休会，6月15日—7月12日）、巴黎和会（1946年7月29日—10月15日）直到纽约第三次外长会议（1946年11月4日—12月11日）才达成妥协，完成了准备工作，确定五国和约的正式文本。这场外交斗争中美苏之间围绕处理意大利殖民地问题、意南边界和的里雅斯特问题、对罗马尼亚、保加利亚、匈牙利政府的承认的较量，既反映了美国企图通过和约从经济上和政治上插足东欧，苏联在战后要维护在东欧的势力范围和向地中海扩大影响的意图，又反映了尽管存在社会制度差异和利益矛盾，美苏之间在巩固反法西斯战争的胜利成果，结束战争状态，实现和平方面有共同利益。

1947年2月10日在巴黎正式签订了五国和约。和约于同年9月15日起生效。条约的主要框架包括领土条款、政治条款、军事条款、赔偿条款。

在五国和约的政治条款中，都明确规定保证公民享有人权、民主基本自由的权利，解散法西斯组织并不准其复活，逮捕并审判战争罪犯。在对意和约中规定设立的里雅斯特自由区，由联合国安理会保证该区的完整和独立，意大利“对于它在非洲的利比亚、厄立特里亚和意大利索马里各属地放弃一切权利”（但意属殖民地的归属问题未定），意大利放弃《辛丑条约》规定的在华一切权利，取消天津意租界，放弃在上海、厦门的公共租界的所有权，承认并尊重阿尔巴尼亚和埃塞俄比亚国家的主权和独立。在对芬和约中苏联放弃汉科半岛的租借权，取得在波卡拉－乌德地区建立苏联海军基地的土地和水域的使用权和管理权，租期50年，规定亚兰群岛非

军事化。

在领土条款方面对意和约规定1938年1月1日原有的意法疆界在五个地段作有利于法国的微调，意大利和南斯拉夫的里雅斯特和伊斯特里亚的疆界作有利于南斯拉夫的变动，多德卡尼斯群岛划归希腊。对罗和约规定恢复1940年6月28日的苏罗协定，罗马尼亚将比萨拉比亚和北布科维纳割给苏联，苏联则成为多瑙河沿岸国；废止1940年8月30日维也纳仲裁的裁决，罗马尼亚从匈牙利收回特兰西瓦尼亚。对保和约规定保加利亚应维持“1941年1月1日原有的疆界”，南多布罗加留在保领土范围内。对匈和约中匈牙利承认1945年6月的苏捷关于捷克将从匈牙利收回的外喀尔巴阡割让给苏联的协定，从此苏匈有了共同边界。对芬和约中规定芬兰将贝辰摩省划归苏联。

军事条款规定意法边界和意南边界上清除所有意大利永久要塞和军事设施，意大利空军各类飞机总数不得超过350架，禁止建立新的海军基地，并规定意大利应将其舰队的一部分交美英法处理，禁止生产原子武器，意大利陆军及警卫队总人数不得超过25万人。对罗、匈、保、芬和约规定陆、海、空军军备和工事的维持，应严格限于对内性质的任务和边境地方性防卫。罗马尼亚陆军包括边防部队不得超过12万人，防空炮队兵力5000人，海军兵力5000人，空军兵力8000人，飞机150架。保加利亚陆军包括边防部队在内不得超过55000人，防空炮队兵力1800人，海军兵力3500人，空军兵力5200人，飞机90架，匈牙利陆军总人数为65000人，空军兵力5000人，飞机90架，不得拥有轰炸机。芬兰可拥有陆军34000人，海军4500人，舰艇总吨位1万吨，空军3000人，飞机60架。

赔偿条款规定意大利赔偿苏联1亿美元，阿尔巴尼亚500万美元，埃塞俄比亚2500万美元，希腊1.05亿美元，南斯拉夫1.25亿美元，于条约生效后七年内付清。罗马尼亚赔偿苏联3亿美元，自1944年9月起八年内以实物支付。保加利亚赔偿希腊4500万美元，南斯拉夫2500万美元，自条约生效起八年内付清。匈牙利赔

偿苏联2亿美元，捷克斯洛伐克和南斯拉夫1亿美元，自1945年1月20日起，八年内以实物支付。芬兰赔偿苏联3亿美元，自1944年9月19日起，在八年内以实物支付。

五国和约是战后初期战时盟国合作延续的产物，是主要大国力量对比与利益交换的现实反映，也是美苏妥协的结果，但对欧洲实现和平、民主具有重要意义。

四强分区占领德国

1945年5月7日，德国宣布无条件投降。在此之前雅尔塔会议曾决定在德国无条件投降后由同盟国分区占领与管制德国。“三国的部队将各自占领德国的一个区域”，“法国如愿意承担一个占领区，并作为第四个成员参加管制委员会，三大国当予邀请”。6月5日苏美英法四国占领军的军事司令官签署了《鉴于击败德国并接管最高政府权力的声明》和《关于管制办法的决定》，宣布由于德国已战败投降和德国已不存在政府，为维持秩序和管理国家，必须接管从国家最高政府机构直到地方基层的德国全部公共权力。将把德国划分为四个占领区，各占领区司令遵照各国政府训示行使最高权力。四国总司令组成管制委员会，任务是保证各占领区协调行动，并就涉及德国整体的主要问题作出决定。西占区和东占区的分界线基本是由1944年9月的占领区议定书确定的，1945年7月26日又确定了英美法占领区的界线。美占区包括巴伐利亚、黑森、巴登一符腾贝格和英占区内的港口不来梅，人口1700万。英占区包括北莱因—威斯特伐利亚、下萨克森、什列斯维希—霍尔施坦和汉堡，人口近2200万。法占区是从英占区和美占区中划分出来的，包括莱茵兰—普法尔茨、巴登南部、符腾贝格南部和萨尔，人口约600万。苏占区包括萨克森、图林根、梅克伦堡—福尔波梅恩、萨克森—安哈尔特和勃兰登堡，人口为1731万。各占领区各自为政。柏林根据四国共管的原则，由四国城防司令组成军事管制总部，每15天轮流任主管司令。柏林也被分为四个部分，由占领国代表各

行其是。

1945年7月波茨坦会议确定了处理德国的政治原则和经济原则：解除德国全部武装使之完全非军事化；消灭纳粹党及其附属与监督的机构，解散一切纳粹组织，并确保这类组织不得以任何形式复活，制止一切纳粹和军国主义的活动或宣传；废除纳粹法律；严惩战争罪犯和纳粹党领导，解除纳粹分子工职及其在经济界的负责职位；铲除或控制可用作军事生产的一切德国工业，对德国经济实行管制，在德国一切经济生活和社会生活均实行民主化和非军国主义化的原则。在政治上德国的行政事务管理应以分散行政机构和恢复地方自治为原则，暂不设立任何中央政府，但某些急需的德国中央行政部门应予设立，将在管制委员会的领导下进行工作；在经济上应视德国为一个统一的经济整体，在主要的经济部门实行共同政策。

尽管波茨坦协定是将德国作为一个整体对待并主张盟国实行共同的政治、经济原则，但苏美英在各自的占领区，对上述原则各取所需，并将占领区作为独占势力范围。由于强调对德国行政管理的分散化和地方自治，实际上更显露出德国在政治上将被分割的迹象。在经济上各占领国从未就把德国作为一个统一的经济整体的措施达成协议，而是在各自的占领区内实行各自的开发政策，这在经济上也造成德国的分割。而且各占领区都对德国采取严厉的经济制裁，索取战争赔偿，使德国经济陷入混乱。这反过来也影响了欧洲经济的复兴。1946年7月11日美国国务卿贝尔纳斯发表声明，为改善各占领区经济现状，“在四国对于实行波茨坦议定书中要求把德国作为一个经济单位来管理还未取得一致意见之前，美国将同德国境内任何一个或一个以上的占领当局合作，将我们各自的占领区作为一个经济单位来处理”。为了争取法国，贝尔纳斯宣布在德国西部疆界最终确定之前，萨尔地区继续为法国政府管辖。1946年12月美英在华盛顿签订将占领区合并为双占区的协定，1947年1月1日正式实施。12月四国外长伦敦会议期间，在英美支持下，萨尔议会通过萨尔宪法，规定萨尔经济上并入法国，建立自治政

府，对外关系与防务归法国管理。在东西方冷战的政治环境下，经过两年多时间的酝酿，1949 年 4 月 8 日正式实现西方占领区三区合一，形成苏联的“东占区”与西方三国的“西占区”的对峙的局面。

美国单独占领日本

1945 年 8 月 15 日，日本天皇广播终战诏书，下令停止抵抗，投降。8 月 26 日，日本政府成立了终战联络事务局，主管与占领军的联系工作，它最初属于外务省的一个局，10 月份以后，直接隶属于日本中央政府。8 月 30 日盟军总司令麦克阿瑟飞到日本，日本处于被占领状态。占领军总人数逐渐增至 40 万。斯大林曾经要求分割占领北海道，遭到杜鲁门总统的拒绝，所以，苏联未派兵占领日本。只有少数英联邦军队参加了占领。中国也曾一度派兵，象征性地占领日本。所以对日本的占领基本是美军的单独占领。9 月 2 日，日本外相重光葵和参谋总长梅津美治郎代表天皇和日本政府在美国军舰密苏里号上签署了投降书。

美国军队刚进驻日本的时候，曾准备实行军管，由美国占领军直接统治日本，以防止日本国民抵抗。日本政府得知后惊恐万状，向盟军总部（GHQ）请求取消军管。麦克阿瑟（MacArthur，Douglas）接受了日本政府的请求，利用并通过日本政府对日本实行间接统治。

1945 年 9 月 6 日，杜鲁门总统批准了《投降后初期美国对日政策》的文件，把占领日本初期的政策目标定位在两个方面：(1) 确保日本不再成为美国的威胁和世界和平与安全的威胁。(2) 促使日本建立一个和平负责的政府，尊重联合国宪章的理想和他国权利，支持美国的政策目标。根据这一占领方针，美国占领军总部对日本实行了改造与削弱的政策。

盟军占领日本以后，很快下令实行言论自由，取消对于政治、民权和宗教自由的限制，无条件地释放各种政治犯。颁布政治改革

五项原则：男女完全平等，解放妇女；促进工人的组织和团结；教育民主化；把日本人民从专制政治下解放出来；实行经济民主化。具体措施有：

1. 整肃战犯。占领军总部逮捕战争罪犯，1946年1月成立远东军事法庭，负责审判甲级战犯。清理日本政府内、旧军人、社会各界的军国主义分子，褫夺其公职。解散右翼的军国主义的政党、团体。

2. 制定新宪法。1946年初，盟军总部指示日本政府修改宪法，1946年2月1日，日本政府提出了《宪法修改纲要》。这是一个以天皇主权为核心的非常保守的修改方案，遭到了盟军总部的批判。盟军总部开始单独起草日本宪法的修正草案，很快于2月10日拟就，并得到了麦克阿瑟的批准。因此，该草案又被称为“麦克阿瑟草案”。其主导思想是主权在民，君主立宪。1946年3月公布了以美国草案为基础的《修改宪法草案纲要》，1946年7月20日第90届临时议会对其进行了审议，10月7日，获得贵族院和众议院两院国会通过，11月3日公布，1947年5月3日生效。新宪法规定象征天皇制，主权在民，放弃战争和交战权等。

3. 解散财阀。1946年8月—1947年9月，盟军总部通过日本政府持股公司整理委员会为排除带有封建性的经营和家族垄断，把56个财伐家族的头目的大部分股票和83家持股公司的全部持股公开拍卖，令其56个家族财阀的头目放弃在企业中的所有职务。1948年年初，确定分割325家大的垄断公司。以后，由于美国占领政策的转变，只有18家被分割和处理。

4. 农地改革。1945年12月9日，盟军总部对日本政府发出了关于农地改革的指令（《农地改革备忘录》），要求废除日本农民的经济枷锁，保证其平等地享受自己的劳动成果，以适当价格赎买地主土地，实行耕者有其田，严禁高额地租、高利贷盘剥，保证佃农成为自耕农以后不再沦为佃农。1947年3月—1950年8月，实行了大规模的农地改革。政府大规模收买不在乡地主土地和在乡地主多余土地（包括用缴纳土地的形式代替财产税），以小块廉价卖给

474.8万个农户，实行3%的固定土地税制度。

5. 劳动立法。盟军总部指示日本政府，取消镇压工人的立法，允许工人有组织工会、团体交涉的权利，妥善调整和解决劳资关系问题，实行劳动保护立法等。根据盟军总部的指示，1945年12月22日，日本政府制定并公布了《劳动组合法》（《工会法》）。1946年4月，制定并颁布了《劳动关系调整法》。1947年4月，国会还通过了《劳动标准法》、《补偿工人灾害保险法》、《职工稳定法》、《失业保险法》等法律。这些法律规定工人有组织工会、罢工、八小时工作制、男女同工同酬等进步的规定。但是，为了保持社会稳定，对罢工等也有一定的限制性措施。

6. 拆迁赔偿。拆迁赔偿是美国对日占领政策中最严厉地削弱日本的政策。美国最初拆迁赔偿的目标是极其严厉的。盟国赔偿委员会美方首席代表埃德温·鲍莱1945年11月在东京发表讲话时指出："赔偿政策的第一个目标，就是要从日本人民生活中彻底消灭军国主义的痕迹。"日本工业设施"除维持最低限度的经济所必须者外，均一律拆除"。这反映出美国当时对日本仍带着仇视敌对国家的心态，要把日本变为农业国，使其不再成为美国竞争对手的战略考虑。但是，由于1947年以后冷战的爆发和中国国民党政权的军事失败，美国对日本的拆迁赔偿政策由严厉逐渐转为缓和，到1949年5月即停止了拆迁赔偿工作。实际拆迁数量极少，仅拆迁了17家陆海军兵工厂，共16736台（件）设备。

第二章

冷战的形成

第一节 美国的全球战略

罗斯福的世界蓝图

一、《联合国家宣言》

在战斗还在进行的时候，美国的军事计划者就已经勾划出新秩序的轮廓。正如一份政策文件所谈到的：美国当前的敌人即将失败、战争胜利就要来临，迎来的将是世界各国军事实力消长方面的深刻变化。在1500年的历史变迁中，只有罗马的陷落所带来的变化可以与之相比。

1941年8月，罗斯福、丘吉尔在北美纽芬兰会晤，商讨苏德战争爆发后的国际形势和对策。会后，两人发表了联合宣言、史称《大西洋宪章》。二人在《联合国家宣言》中宣布："美、英两国不谋求领土扩张；反对未经有关民族自由意志所同意的领土变更；在

彻底摧毁法西斯暴政后，保障国际和平与各国人民安居乐业；要实现公海航行自由，并促使世界贸易和取得原料的机会均等”。苏联政府同意《联合国家宣言》的基本原则，但同时亦指出，这些原则必须与当前的主要任务相适应：那就是集中所有经济和军事资源，击败希特勒。显然，苏联、英国希望美国能直接参加到反法西斯的战争中来，而在美国未遭到直接攻击的情况下，罗斯福一时还做不到这一点。珍珠港事件使形势出现了转机。1941 年 12 月 7 日，从 6 艘航空母舰上起飞的数百架日本飞机袭击了停泊在港内的美国舰队，用损失飞机 25 架的代价炸沉 19 艘美国军舰和炸毁 231 架美国飞机，美军死伤近 3800 人。这个精心策划近一年的远洋奔袭取得了重大战果，但从国际政治角度看，也改变了战争的实力对比和进程。美国终于结束了等待观望的局面，下决心向法西斯宣战。

珍珠港事件后，丘吉尔向罗斯福提议：既然美国已卷入战争，就应在各反法西斯国家之间建立一个合作的基础。丘吉尔提出盟国间的合作，其目的是为了让美国把欧洲战场作为优先考虑的事项。罗斯福自然不反对这种“先欧后亚”的作战方针，但他还有另一重考虑，那就是战后的“世界安排”问题。

根据罗斯福指示，1940 年初美国国务院建立了“对外关系问题咨询委员会”，其主要任务是从美国最大利益出发，研究战后美国为建立一个理想的世界秩序而需要的基本原则。丘吉尔到美国后，罗建议美英和一切反法西斯国家签署一项共同宣言，这一建议得到丘吉尔的赞同。为宣言定一个什么名字，罗为此煞费苦心。美国国务院最初提出的名字是“联盟国家”（Associated Power），罗不同意。后来，罗依据美国国名（United States）定名为联合国家（United Nation）。罗依据美国国名来定名一项与战后世界安排有关的宣言，引起了人们的推测。显然，他设想的战后国际组织是一个强有力的机构，甚至可能类似于一个“世界政府”。这个宣言标志着世界反法西斯同盟已经发展到一个新的阶段，但其中更深刻的意义在于它为未来的世界组织奠定了初步的基础。在宣言中，各签字国确认它们赞同大西洋宪章的宗旨和原则，即对未来的普遍安全制

度的建立表示认同。罗斯福将这一制度保留下来，成为当今世界最大的政府组织——联合国的名称。1943年以后，随着战争形势朝向有利于盟国方向的根本变化，罗斯福觉得着手安排战后世界秩序的时机到了。保罗·肯尼迪在《大国的兴衰》写道：1945年后美国的向外推进并不是一件奇怪的事情。随着传统大国的逐渐衰弱，美国稳步进入了它们所留下的真空；一俟成为头号大国，它就再也不能将自己限制在两个海岸中间，甚至也不能只限于自己这个半球了。肯定地说，战争本身是美国的权力和影响向外伸展的首要原因。

二、罗斯福的世界蓝图

鉴于历史的经验教训，他认为战争结束后，国内外形势都会发生很大变化，必须在战争结束前，利用盟国有求于美国，国内舆论集中于击败法西斯的时机，拟定安排战后世界的具体方案。1943年4月，罗斯福授意雷斯特·戴维斯在《星期六晚邮报》上发表《罗斯福的世界蓝图》一文，透露了罗斯福对战后世界安排的一些设想。

罗斯福的世界蓝图包括以下几个方面：

1. 强调大国合作，尤其是美苏合作。罗斯福预言战后苏将成为欧亚大陆惟一的军事强国，英国仍不失为在世界上有影响的大国。因此，必须通过“合作”把苏英以致全世界纳入自己的世界蓝图，才能使美充当世界盟主。罗斯福进一步认为，苏在战争中遭受重大损失，战后为了取得上百亿美元的美国援助以重建经济是会愿意继续合作的。罗企图通过“合作”，软化苏联，达到美称霸世界的目的。

2. 建立联合国。这是罗斯福世界蓝图中的重要一环。罗斯福等人设计的联合国具有明显特点。首先，它是一个单一的全球范围的国际组织，美认为这样组织既可防止苏英等国利用区域组织建立势力范围，又可通过操纵多数票，对苏和其他国家施加压力，从而确立美国的领导地位。其次，联合国核心是由大国组成的安理会。

罗斯福认为只有美、英、苏、中等几个大国才应拥有强大的军备，承担“世界警察”的任务。再者，罗斯福还提出“大国一致”原则，只有大国拥有否决权，这样，既可使联合国成为大国“合作”对付小国的工具，又可使美国充当苏英之间的“仲裁者”。总之，罗斯福设计的联合国，是要用大国“合作”的形式，建立美国在战后国际政治领域中的霸权地位。

3. 罗斯福和他的谋士还设计一套建立战后国际经济秩序的办法，以便控制国际贸易、金融和投资。1944 年 7 月，通过了著名的“布雷顿森林协定”：即由美元与黄金挂钩，35 美元折合 1 盎司黄金，各国货币与美元挂钩，各国货币必须与美元保持固定比价、固定汇率。这个协定一方面稳定了国际金融，另一方面美元等同于黄金，充当了清算货币、储备货币的职能，使美国得到很大好处(该体系在 70 年代解体)，从而建立了以美元为支撑的战后资本世界的货币体系，国际复兴开发银行则成为美国输出资本的得力工具。

罗斯福把联合国和国际货币基金组织称为实行国际政治合作和经济合作的两块“奠基石”，企图背靠实力通过大国“合作”，采用和平方式，在战后世界建立起霸权地位。

杜鲁门主义

1945 年 4 月 12 日美国总统罗斯福逝世，哈里·杜鲁门（1884—1972）继任为美国第 33 届总统。当政之后，推行称霸全球战略，致使“冷战”在全球范围内爆发。

战后初期，随着实力地位的上升和国际影响的扩大，美国开始了全球扩张的进程。美国的政界人士叫嚷要以拉丁美洲为后院，以太平洋为内湖，以大西洋为内海，以欧洲为重点实施美国的战略。杜鲁门一再宣称“今天世界正期待我们的领导”，“美在世界上处于领导地位”。

随着战争结束，美苏同盟国失去存在的基础而告破裂，对抗代

替了合作。美苏在一系列问题上矛盾日益尖锐，美苏之间的怀疑和敌对日益加深。罗斯福设想的用贷款诱苏联上钩，借联合国逼苏就范的企图均未得逞。苏联未参加国际货币基金组织。联合国从1945年10月成立开始就成为大国斗争的场所，苏联在头四年中使用否决权达43次之多。美苏在欧洲和其他地区形成严重对峙。杜鲁门等认为，罗斯福通过合作软化苏的办法，已不利于美称霸世界，必须运用对抗力量加以遏制；必须调整与西欧盟国以及昔日敌人德国的关系，通过援助进行控制和利用；必须在世界其他地区阻止苏“扩张”。以这种考虑为基础，杜制定了遏制苏，扶助盟友，通过各种援助和建立各种政治军事集团，控制以欧洲为重点的处于美苏之间的广大中间地带，进而独霸全球的扩张战略。但是，鉴于苏联的政治威望和军事实力，美不敢贸然越过双方业已划定的势力范围的分界线，以“热战”与苏一决雌雄。

为此，美国制订了遏制苏联的冷战政策，1947年3月，美国以镇压希腊武装斗争为名，抛出遏制苏的“杜鲁门主义”。为了更好地控制欧洲这个美国的战略重点，美国制定并实施了大西洋联盟政策；同年6月，美国以复兴欧洲为名，提出马歇尔计划，建立了北大西洋公约组织。1949年提出“援助和开发不发达地区”的第四点计划。1950年发动侵朝战争，并派舰队侵略中国领土台湾。总之，战后初期美通过在国际斗争中的一系列政治、经济和军事活动确定了它在资本主义世界的霸主地位。从罗斯福到杜鲁门，美国称霸世界的战略目标是一致的。

一、乔治·凯南的八千字电报和遏制思想

乔治·凯南为美国驻苏使馆外交官，长期对苏持“悲观态度”，因此在二战前和二战中罗斯福对苏合作的思想占上风时，一直受到冷落。随着二战的结束，国际形势发生了根本变化，苏美互为对手局面形成，凯南才得以把对苏长期以来形成的认识提出来。

1946年2月中旬，时任美国驻苏使馆代办的凯南接到国务院一封电报，要求他对苏联不愿意参加世界银行和国际货币基金组织

的行为动机进行分析，于是在秘书的帮助下，他起草了这份长达八千字的报告，并于2月22日发回美国。这份报告尽管没有使用遏制一词，但对遏制思想作了初步的阐述，电文试图分析苏联的行为动机，并提出美国的对策。

凯南认为，苏联官方对外部世界的认识及其行为，是“俄国传统的不安全感的产物”。也就是说，消除其固有的不安全感，是苏联的行为动机。电文指出，俄国统治者学到的谋求安全的惟一办法，就是为了彻底毁灭同它竞争的国家而进行耐心、殊死的斗争，绝不同敌手达成妥协或协议。为此，苏联要大大提高其实力，它包括：最大限度地发展军事力量；在一切认为适时和有希望的地方，努力扩大苏联的势力范围；向殖民地与落后国家渗透势力，扰乱和抑制西方在这些地方发挥影响，采取一切手段破坏西方大国的民族自信心，削弱其国防力量，增加其社会的不安定和挑起各种形式的不和，使西方大国相互争斗等等。

八千字电报在分析苏联行为动机的基础上，得出结论：美国面对着的苏联是这样一个政治力量。“它狂热地坚信，它同美国之间不可能有永久性的妥协。它坚信，只有破坏和扰乱美国的内部和在国际舞台上的权威，苏联政权才能得到巩固”。他认为，苏受到一种狂热思想支配，在“世界强国地盘里到处钻”，“只有遇到无法对付的力量才会停下”。因此，美国必须拥有足够的武力，并准备使用武力才能避免“摊牌”，要用“洁净非共产主义世界中存在大片软弱和脆弱地区办法，来遏制苏”；必须把苏看成是政治上的“敌手”，面不是“伙伴”。

这段话所表达的实际上就是遏制思想的重要内容。首先就是美国应当认识到苏联对西方的威胁及其同美国势不两立的现实，改变战时同苏联友好合作的不现实的关系，把它当作敌手而非朋友对待；第二，由于苏联与希特勒德国的不同，当设法阻止苏联的威胁的传播时，而且不必通过一场全面的军事冲突来解决；第三，八千字电报特别强调，美国在制定对策时，应重视非军事力量的作用，即美国及其盟友解决自已内部的问题，增强西方世界的自信、活力

与团结，阻止苏联共产主义向西方渗透。

1947年，凯南又以“X先生”之名在《外交》季刊发表题为《苏联行为的根源》一文，全面系统地阐述了他的遏制思想。文章认为，苏联在其对外行为中表现出两个政治性格。第一个政治性格是既敌视西方又愿意同西方和平共处；第二个政治性格是既固执又灵活。苏联政权的目标是“僵硬和固执的”，但是苏联在追求自己的目标时又是谨慎和灵活的，他们富有耐心，不会为了虚幻的未来而冒丧失既得利益的风险。

与八千字电报相同的是，“X先生”的文章把造成上述政治性格的苏联行为动机归结为其内部固有的不安全感。但略有不同的是，后者不仅仅从环境、民族心理素质等方面分析不安全感的根源，而且还从苏联成立三十多年中所处环境如内战、外来干涉、权力斗争等说明造成这种不安全感的原因。另外文章还强调了意识形态，认为苏联政权的政治性格是意识形态和环境的产物。但是凯南没有把意识形态看作是决定苏联行为的主要因素。

美国对苏政策最主要的方面就是长期、耐心、坚定与警觉地对俄国扩张倾向进行遏制。在凯南看来，战后能对美国国家利益构成威胁的力量主要是苏联，因为从地缘政治上看，苏联是仅次于美国的世界强国，战后国际政治的主要特征是出现美苏两大力量中心相互对峙的雅尔塔格局，从意识形态上看，美苏分别是最大的资本主义和社会主义国家。地缘政治和意识形态因素复杂交织在一起，使得苏联成为美国追求国家利益的最大威胁与障碍。因此限制和减少苏联的影响，成为战后美国对外政策的主要目标，就是凯南的遏制所要追求的主要目标。为此，凯南提出了遏制的三个层次目标。第一个层次的目标是把苏联的影响限制在一定的范围内，这也是遏制这个词的本意。即把苏联的影响限制在二战结束时苏联的势力范围内；第二个层次的目标是减少苏联的影响，具体地说是使苏联的盟国（主要是东欧国家）与苏联闹独立，脱离苏联的势力范围。促进共产主义世界内部的矛盾、瓦解社会主义阵营，特别是使东欧国家同苏联分裂，是凯南遏制思想的重要组成部分；第三个层次的目标

是使苏联按照西方的愿望，改变其内政与外交，或者说就是使苏联政权本身和平演变。

在战后初期，凯南强调遏制第一个层次的目标，而当西方局势基本稳定和社会主义国家阵营出现矛盾与分歧之后，他则注重遏制的第二、三个层次的目标。如果说第一个层次的目标是防御性的话，那么第二、三个层次的目标则是进攻性的，第一个层次的目标主要是近期的，而后两个层次的目标却是长期的。

显然，凯南的电报和文章为杜鲁门提供了一整套从政治、经济和军事上遏制苏联的强硬政策的理论依据。

二、丘吉尔富尔敦“铁幕”演说

为了在美国国内外制造苏联“扩张”和“威胁”的舆论，美国政界人士将斯大林 1946 年 2 月 4 日对选民的一个演讲渲染为“第三次世界大战的宣战书”，也即东方国家发表的冷战宣言。斯大林在演讲中指出，马列主义原理没有过时，资本主义发展不平衡会造成极大混乱，这将使资本主义世界分裂成“两个敌对阵营，进而打起仗来”。苏必须对战争重演有所准备，至少得有三个五年计划期间作出重大牺牲，否则和平不会真正到来。加之，苏联迟迟不从伊朗撤军，苏联在土耳其建基地与美国发生冲突等，西方认为这是苏联向外扩张计划的一部分。

经过精心策划，1946 年 3 月 5 日，英国前首相丘吉尔在杜鲁门陪同下，在美国密苏里州富尔敦城威斯敏斯特学院发表题为“和平砥柱”的演说。他指出：“从波兰的海的什切青到亚得里亚海的的里雅斯特，一幅横贯欧洲大陆的铁幕已经落下来了”。这段话也即“铁幕”一词由来。在铁幕之后的中欧和东欧国家，几乎“无一例外”地受到“各式各样的警察政府”的控制，“根本没有真正的民主”，同时也无一不处于苏联的势力范围之内，日益受到苏联的“高压控制”。丘吉尔攻击苏联所追求的目标是“权力和主义的无限扩张”，他指责共产党到处构成对基督教文明的日益严重的挑衅和危险，主张成立美英军事同盟，鼓吹加强实力，配备一支国际武装

力量，反对所谓铁幕后的国家，并反对公开原子弹秘密。这一说法被认为是第二次世界大战后西方领导人第一次公开发表的“冷战”信号。

丘吉尔的演说在美国国内外引起了巨大反响。它反映了走向衰落的英国统治集团企图借助美国在欧洲抗衡苏联的愿望，也符合美国在战后遏制苏联，称霸全球的战略需要。丘吉尔的演说实际上拉开了东西方冷战的序幕，为杜鲁门主义的提出作好了舆论准备。

三、美国提出杜鲁门主义

从1945年至1946年的两年间，美苏之间对抗的势头日益增强，但没有制定出明确的针对性政策。1947年2月21日，英国驻美大使馆的一位馆员通知美国：由于英国的经济危机，致使一半以上的工业已经停产，英国没有力量提供希土所需要的两亿五千万美元的军事经济援助了。这表明，英国不得不让出巴尔干半岛和地中海的战略要地，它暗示应由美国来承担这一责任。

美政府意识到，期待已久的抛出全球扩张主义的时机来临了。1947年3月12日，杜鲁门终于发出了他自己的冷战宣言——在国会两院联席会议上宣读了一篇特别咨文。杜鲁门在讲话中重点强调三方面内容：(1）宣称美有领导自由世界援助他国复兴的使命，除了美国以外，希腊无人可求，除了美国以外，更没有人愿意及能够向希腊的民主政府提供必要的支持；(2）诬指任何国家的人民革命运动和民族解放运动都会“危害美国的安全”。希腊出现的国家生存问题将导致该地区的混乱和无序，从而可能给欧洲甚至全世界带来“灾难性”影响。通过“直接或间接侵犯”而建立起来的“极权政体”，将可能削弱国际合作的基础。全世界自由的人民期待美国捍卫他们的自由，如果美国的领导地位动摇了，不仅会危害世界和平，而且一定会危害到美国自身的安全。这个讲话并未直接提到苏联，而只是说希腊正受到几千人的恐怖主义活动的威胁，这个威胁是由共产主义领导的、向希腊政府进行的挑战。(3）美国将援助各国自由人民。要求国会拨款4亿美元援助希腊、土耳其，并选派美

国军事人员前往那里执行任务，以防止“共产主义威胁”。

杜鲁门的这项政策声明，被通称为“杜鲁门主义”。这是二战以后，美国政府第一次正式宣布把“冷战”作为国策，它和“马歇尔计划”共同构成美国在发动侵朝战争以前，以“援助”为主的侵略政策的基础。杜鲁门主义充分暴露了美国借反共的幌子排斥英法势力，遏制苏占领中间地带，实现世界霸权的野心。

杜鲁门主义被认为是美国对外政策上重要的里程碑，有以下几个方面的原因：第一，它标志着一个转折点，杜鲁门利用美国人害怕国内外共产主义的心理，说服美国人必须开始执行冷战外交政策。如果说罗斯福是被迫卷人战争，那么这是美国政府的一次主动行动。第二，这是战后美国人第一次大规模介人其他国家内战的开始。第三，杜鲁门政府希望证明以一个巨大的援助计划来防止欧洲和美国经济崩溃是行之有效的。随后他将这类计划在全球广泛实行。美国人认为杜鲁门主义成了美国大力重建西方政治经济制度，反对激进左派的思想意识上的挡箭牌，因此从1947年以后，任何对西方制度的威胁，都可随意说成是共产主义扩张造成的，而绕开了西方制度本身引起的问题，这正是杜鲁门主义影响深远的结果。

西方学者对杜鲁门主义评价颇高，杜鲁门支持希腊和土耳其的特别咨文，直到六十年代后期，还几乎是美国政策和思想的金科玉律。另有学者指出：“杜鲁门主义正式地改变了美国对欧洲事务长期奉行的‘孤立主义’立场，使美国承诺从西欧到东亚实行种种干涉主义的政策与计划”。杜鲁门主义和门罗主义一起构成美国外交编年史上的两个最有影响的对外政策宣言，杜鲁门主义表明并集中体现了自第二次世界大战以来美对外关系中的“干涉主义”或“全球主义”的倾向。

杜鲁门主义是美国公开推行对苏冷战的重要步骤，它用援助盟友、遏制苏联代替“大国合作”，从而使美苏关系发生根本变化，即由盟友变成敌人。它是美苏战时同盟正式破裂、美苏冷战全面展开的重要标志。此后，美苏间及两大阵营的对抗与较量进一步

发展。

马歇尔计划

二战使西欧列强遭受重创，德国和意大利被彻底战败，英国和法国也遭严重削弱，经济濒临崩溃。英国作为反法西斯战争的重要成员，赢得了战争，但实力大伤。财富损失 1/4，黄金和外汇储备化为乌有，海外资产出售 42 亿英镑，船舶吨位减少 3/4，外债 34 亿英镑，昔日的大英帝国已失去战前的地位和影响。法国财富损失 1/3，100 万公顷土地无法耕种，黄金外汇储备枯竭，资金拮据，债台高筑。1946 年底，西欧又遭百年罕见的严寒风雪，接着是洪水泛滥。战争的巨大损失加上自然灾害的侵袭，使得西欧经济和人民生活陷入极度困境。英国运输系统瘫痪，失业人数达 600 万以上，农业退至 19 世纪水平。法国国民生产总值退至 1910 年的水平，粮食奇缺。整个西欧日常生活必需品严重匮乏。1947 年，英国将煤配给额削减一半，法国决定将居民口粮减为每天六英两。通货膨胀，物价飞涨，导致整个西欧黑市猖獗。1947 年末，德国工人一个月工资仅值一条香烟的价值。

严重的经济危机，激化了社会矛盾，导致动乱频发。1947 年 4 月，法国雷诺汽车厂举行罢工，罢工浪潮迅速遍及全国各大行业。英国、意大利、比利时等国的工人运动也风起云涌。在此背景下，西欧各国尤其是法国和意大利的共产党力量迅速发展，不少国家的共产党参加了联合政府，有些还掌握了重要的政府部门。这使得西方资本主义集团惶恐不安，担心“共产主义扩张”日益增强，于是西欧资产阶级政党为了稳固自己的统治，开始寻求联合自强的道路。但是西欧各国认为，重建欧洲的前提条件是美国的援助和安全保护，因此西欧各国不得不以不平等的安全合作为代价寻求美国的援助。

与此同时，战后初期西欧的严峻局势，为美国控制西欧创造了有利条件。1946 年冬至 1947 年春，美国逐步形成了美国对西欧的

政策方针，即大西洋联盟政策。这项政策的目的是帮助建立一个在军事上和其他重大问题上同美国紧密合作的繁荣而统一的西欧，使它成为一个强大力量，重新回到世界舞台，同北美洲进行广泛协作。这项政策的要点是支持西欧的复兴和联合。杜鲁门和他的高级顾问以及国会领导人都认识到，在一个贫困的世界上却有一个非常富有的美国，这从经济学和社会学的角度看都是十分荒谬的。因此，外援成为他们优先考虑的事情之一。美国需要为自己的商品寻找国外市场，因而不得不帮助外国发展经济，以便让它们从美国购买东西。

美国认为支持西欧的复兴与联合能够带来十分积极的影响：(1) 有利于改变西欧分散无力的局面，以共同对付“共产主义扩张”的威胁；(2) 有利于从经济上打破西欧各国的经济壁垒，使西欧成为一个统一的自由市场，为美国商品和资本输出铺平道路，还可充分获取西欧资源，壮大美国经济实力；(3) 有利于平衡西欧各国的关系，助英国以制约西欧大陆国家，助西德以制衡英法。

西欧各国免于经济崩溃和政治危机的惟一途径就是从美国获取资金和物质的援助。1947 年初，西欧的严重局势，使美国当局援助西欧的紧迫感大大加强。

1947 年 4 月 24 日，美国国务卿马歇尔在莫斯科参加第五届盟国外长会议回国后，对全国作广播讲话，主张立即援助西欧。他说“病人危在旦夕，医生们还在不慌不忙地会谈”，通过他和斯大林谈话，他认为苏联希望并相信西欧早晚会垮台。马歇尔认定重振欧洲必须由美国带头，于是便组织了一个政策班子，在乔治·凯南指导下为援欧制定方针。

1947 年 5 月，在乔治·凯南的领导下，美国国务院政策设计办公室提出了美国对外援助政策应该遵循的主要原则：(1) 重点援助西欧，援助西欧对其他地区政策具有支配作用；(2) 以政治和经济的方式相结合，目前解决政治问题的方式必须是经济性的；(3) 援助计划应该作为西欧经济自行发展的补充，并能够鼓励和促进西欧的区域性联合；(4) 德国西占区也是援助重点之一，德国西占区是

战略前沿，其稳定和发展对于西欧的政治和经济稳定具有特殊作用。

1947年5月23日，凯南向国务院正式提出了援助西欧的政策报告。报告明确提出，援助时必须将西欧作为一个整体看待；援助时美国必须尽可能地减少成本而由西欧国家承担主要责任；应由西欧国家主动提出申请，并拟定复兴方案。凯南的报告实际上为马歇尔计划的提出打下了政策基础。

1947年6月5日马歇尔在哈佛大学的毕业典礼上发表援欧演说。演说首先强调欧洲已是一废墟，正面临经济崩溃的困境，必须获得大量的额外援助，不然就得“面临性质非常严重的经济、社会与政治恶化”。美国援助欧洲的目的在于“恢复有效的经济，使自由制度赖以存在的政治和社会条件能够确立起来”，他宣称，美国的政策“不是反对任何国家或主义，而是反对饥饿、贫困、绝望和混乱”。但是，“任何图谋阻挠他国复兴的政府都不能指望得到我们的援助……任何为政治或其他利益企图延长人类痛苦的政府、政党或政治集团都将遭到美国的反对”。然后提出“美国应尽其所能，帮助世界恢复正常的经济秩序”。马歇尔着重指出：欧洲必须首先提出倡议，美国将在实际所能做到的范围内，支持这项计划，这个计划必须是联合性质，“假如不能争取所有欧洲国家的同意，也应争得部分国家同意”。这个演说提出的“复兴欧洲”计划被人们通称为马歇尔计划。这个演说得到西欧尤其是英法响应，英国外务大臣贝文称赞该演说为世界历史上最伟大的演说之一。实际上，这个计划的实质，是美国在战后以“援助欧洲复兴”为借口，实现对西欧政治、经济和军事的控制。

1947年5月28日，美国务院召开会议，确定了马歇尔援欧演说的基本方针。经过精心推敲，美国援欧重要决策以一般的建议形式问世了。6月19日，在美国指使下，英法邀请苏参加商讨马歇尔计划的预备会。苏代表团弄清了马歇尔计划是要控制受援国后，退出会场。

1947年7月12日，巴黎经济会议开幕，参加会议的有16个

国家（英国、法国、奥地利、比利时、丹麦、希腊、冰岛、爱尔兰、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典、土耳其、瑞士和意大利）。9月22日，16国代表签署欧经合委员会的总报告，要求美在四年内提供224亿美元的援助。

1948年2月，美国会通过了“1948年对外援助法”。1948年4月3日，美国国会根据这个计划，通过了“援外法”案，全称“美国对外援助法”，将其以法律的形式确定下来。4月3日，马歇尔计划正式执行。该法规定，美国在头13个月内拨款53亿美元，其中40亿用于“复兴”西欧，并坚持逐年审批，不确定为期四年的总数。还规定接受援助的西欧国家需要与美签订多边和双边协定，必须购买美国商品，尽快撤除关税壁垒，取消或放宽外汇限制，接受美国对使用“美援”的监督，设立由美国控制的“对等基金”等。从1948年4月到1952年6月，美拨款131.5亿美元，其中90%的赠予，10%为贷款，英、法、西德和意四国获全部援助的近60%。

马歇尔计划是战后美国对外援助最成功的计划，西欧各国在接受援助之后，经济得到恢复和发展。到1950年，西欧各国经济已恢复到战前水平，西欧联合的势头加大了，为十年后建立的“共同市场”奠定了基础；马歇尔计划还对西欧各国的内政造成了直接的影响，削弱了这一地区共产党的影响；同时美国实行马歇尔计划首先在经济上增加了美国商品和资本输出，为其过剩的经济能力找到了出路，为美国用经济手段控制西欧铺平了道路。通过经济手段，美国在政治上推动西德复兴和法德接近，增强了美对抗苏的力量，并为西方正式的政治军事联盟形成奠定了基础。马歇尔计划还加速了欧洲的分裂。在美国提出援助西欧的计划后，苏联于1947年7月提出了莫洛托夫计划，并成立了相应的经济和政治组织。此后，欧洲长期被分裂为两个对立的集团。

杜鲁门主义的具体实施之一就是马歇尔计划，还有人认为杜鲁门主义和马歇尔计划实际上是“一个核桃的两半边”。

第二节
以苏联为首的东欧社会主义阵营的形成

二战结束以后，苏联成为惟一能够与美国进行对抗的国家。面对以美国为首的西方国家的遏制政策，苏联毫不示弱。苏联领导人坚信苏维埃制度的优越性，在对外政策上以维护苏联国家利益为根本出发点，与西方国家展开了对峙和对抗。在苏联的影响下，东欧各国先后建立起了人民民主政权，并且在很短的时间内实现了向社会主义的过渡。为了抵制马歇尔计划，苏联进一步加强了对东欧各国的政治、经济控制，建立了情报局和经互会，并在原有军事合作的基础上建立起了华约组织，从而形成了具有共同政治、经济、军事基础的集团组织。随着中、朝、越、蒙等新型民主国家的诞生，它们与东欧各国一道采取了与苏联结成盟友的外交政策。这些以社会主义为发展方向的新型民主国家与苏联以及彼此之间订立了多边或双边条约，这些条约奠定了以苏联为首的社会主义阵营的法律基础。

战后初期的苏联外交政策

二战给苏联造成了严重的损失，其程度远远超过了西方。战争期间，苏联大约有2000万军民丧失了生命，这个数字相当于美国人力损失的60倍。物质财富方面的损失更是惊人，有1710座城镇变为废墟，总损失达6790亿卢布。由于战争的影响，苏联的农业生产再度受到重创，1946年在一些农村出现了较为严重的饥荒。因此，一些西方人士认为，没有西方的经济援助，苏联难以恢复国民经济。

为了尽快恢复国民经济，同时为了面对国际关系中日益显现出的复杂情况，斯大林继续运用国家高度集中的行政权力恢复和发展

国民经济。1946年3月，苏联最高苏维埃通过了第四个五年计划（1945－1950年）。到1950年，第四个五年计划的任务基本完成。在四年多的时间里，苏联共恢复和新建了6200个大企业。1950年工业生产值超过1940年的73%。由于苏联党和政府仍然把经济恢复工作的重点放在了重工业和国防工业上，致使苏联在战后已成为一个无可争议的军事大国。苏联的武器生产能力已经跃居世界首位。苏联在国防工业上的重大突破还在于1946年建成了原子能反应堆，并分别在1949年、1952年成功地爆炸了第一颗原子弹和第一颗氢弹，从而打破了美国对核武器的垄断地位。然而，轻工业和农业的增长情况却不尽如人意，1950年轻工业产值只增加了22%，食品工业还没有达到二战爆发前的水平。1950年苏联农业的总产值只有1940年的99%。20世纪30年代所确立的重重工业、轻轻工业、轻视农业的国家发展战略在战后仍然继续延续了下来，成为苏联经济恢复和社会发展的指导性战略。

二战以后，国际政治格局发生了重大变化。欧洲衰落了，美苏实力增强。特别是美国，在战争中，其经济、军事实力急剧膨胀，并且是当时世界上惟一拥有原子弹的国家，在核武器方面拥有绝对优势，因此，美国是名副其实的超级大国。美国所奉行的全球争霸战略和敌视共产主义的政策与苏联长期以来对资本主义本质的认识是导致两大国对峙、对抗的思想根源。

自从十月革命后，帝国主义对苏维埃俄国的“包围”一直是苏联党和国家领导人对苏维埃国家生存环境的普遍认识，并在一定程度上形成了一种社会心理。在斯大林看来，资本主义与苏联之间的矛盾斗争犹如资本主义与社会主义矛盾斗争一样是不可调和的，这是斯大林在解决苏联与资本主义各国相互关系的立足点。二战中，苏联与资本主义民主国家间的团结与合作并没有从根本上打消这样的认识，而随着战争的行将结束，围绕着涉及国家根本利益以及意识形态的关键问题，这种根深蒂固的认识日渐系统，并形成为一种具有指导意义的理论。早在二战期间，斯大林就在与东欧共产党领导人的谈话中指出，他根本不相信苏联与资本家的民主集团会有长

期合作的可能，因为两种制度的主题是对抗的。二战结束后，斯大林对资本主义的看法并没有改变。这种看法集中反映在1946年2月斯大林在莫斯科选民大会上所做的演说。斯大林在演说中高度颂扬了苏维埃制度的优越性，批判了资本主义制度，并把战争与资本主义制度联系了起来。随后，苏联领导人再次强调了战后世界政治力量出现了新配置，形成了两个对立的阵营，一方面是以美国为首的帝国主义的反民主阵营，另一方面是反帝国主义的民主阵营。在此基础上，1952年斯大林在阐述资本主义总危机进一步加剧的原因时，提出了两个平行市场的观点，认为社会主义的市场是作为资本主义总危机的重要因素而存在的，这就决定了苏联在处理与资本主义的相互关系时不可能以缓和资本主义的总危机作为出发点，恰恰相反，只能以对抗作为出发点。因此，两个阵营、两个平行市场的理论，既包含了在特定条件下共处、合作甚至结盟，但更蕴含着潜在的不信任、对峙、对抗。总之，长期以来对资本主义的认识、两个阵营以及两个平行市场的理论是战后苏联外交政策的指导思想。

对于斯大林在战后的对外政策，有的学者认为具有侵略性，有的学者则认为是防御性的。随着近年一些档案材料的披露，有的认为，这一时期斯大林的外交行为是盲目的，没有明确的目标。有的认为，斯大林对外政策的政治目标仅仅就是保护其既得利益和势力范围。还有的认为，斯大林的对外战略经历了一个由积极防御向阵营对抗的过程。

斯大林对外政策的目标是多层面的，各层面之间又是相互联系、相互影响的，它大致可以包括以下三个方面，即和平共处、世界革命和国家利益。世界革命是苏联追求的总的政治目标，和平共处只是特定时期的权宜之计，是一种暂时和短期的目标，国家利益是这三个层面中最现实、最根本的目标，它始终处于三个层面中的最高地位，世界革命与和平共处可以作为一时的外交手段和外交攻势，但它们往往是短暂和临时的，它们要服从、服务于外交政策的终极目标，即维护和扩大苏联的势力范围，保障苏联的国家安全利

益。苏联在战后初期主要致力于以下几个目标：

首先是在西方大国和平共处的基础上，按照雅尔塔体系巩固二战前后自己所获得的领土，即从芬兰经波罗的海三国到东欧，从近东经蒙古、中国东北和朝鲜半岛北部到日本北方四岛，建立起环苏联的安全缓冲地带。根据1945年2月的雅尔塔公报，西乌克兰和西白俄罗斯划给苏联，苏联获得了近18万平方公里的土地。1946年4月7日，苏联政府把东普鲁士北部正式建为州一级的行政区域，它虽不与俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国接壤，但却归其管辖。在这一年的7月4日将该州和州首府分别命名为加里宁州和加里宁格勒，这样苏联直接从德国得到了大约13.8万平方公里的土地及其濒临波罗的海的不冻港。到1947年，苏联从芬兰获得了45840平方公里的土地。1949年4月，苏联通过与罗马尼亚签订边界条约将它占领的比萨拉比亚和北布科维纳从法律上肯定了下来。在远东，苏联以对日作战为由获得了千岛群岛、库页岛南端及其邻近岛屿。据不完全统计，苏联通过第二次世界大战共得到了687707平方公里的土地。对于雅尔塔和波茨坦协定没有确定或调整的地区，苏联也开始极力染指。1945年6月，苏联向土耳其提出包括领土划归、建立军事基地、修改《蒙特勒公约》在内的三项要求，其实质是想把土耳其纳入苏联的势力范围。此举遭到英美国家的强烈反对，事态已经发展到动武的边缘。最后，苏联不得不在美国强硬态度面前退却下来。由于伊朗与苏联接壤，二战结束后苏联拒绝按规定日期从伊朗撤军，并在伊朗扶植亲苏的阿塞拜疆势力，面对美英的反对以及联合国安理会的压力，苏联只好退让，从伊朗撤军。

其次，是在东欧建立有利于自己的地缘政治环境。具体而言，就是要建立“对苏联抱着善意态度的政府”，加强对这些国家的经济联系与经济控制。斯大林对东欧政策的核心是要通过苏联红军越境作战，支持和帮助东欧各国的共产党建立对苏联友好的政权组织，同时也出于战后和平局面的考虑，对东欧各国采取限制其社会主义进程的政策。二战结束期间，随着苏联军队进入东欧，东欧各

国左翼政治力量组成的反法西斯人民阵线不断壮大，从1944—1945年这些人民阵线纷纷建立起了执行临时政府职能的人民民主政权组织。这些政权组织并没有得到美英等国的承认，为此，苏联与美英等国展开了激烈的争论。苏联在波兰、罗马尼亚、保加利亚等国的政权组成问题上表现出了强硬的立场，致使英美等国对此也无所作为。因此，苏在战后维护东欧国家独立和主权中付出了极大的努力，对东欧人民民主制度的建立和发展在客观上起到了积极的推动作用。苏联很快就与新建立的民主国家建立了外交关系，并不断建立和扩大苏联与东欧民主国家的经济联系。一方面向这些国家提供原料、设备和食品援助，另一方面与其签订了经济贸易协定。这就为日后相互间新的、更大规模的经济组织形式的出现创造了前提条件。

再次，是推进世界革命，扩大社会主义的地盘。战后初期，斯大林对战后国际秩序的安排基本是满意的。斯大林还是希望维持与西方盟国在战时结成的伙伴关系，并通过与西方国家的合作，巩固和发展在雅尔塔和波茨坦体系中所获得的政治权益。因此，推进世界革命的问题已经演变成为与西方国家进行利益交换的砝码。在希腊问题上，斯大林遵循了与丘吉尔达成的口头默契，对希腊共产党夺权的冷漠，反映出斯大林对维护雅尔塔体系的意图。在中国问题上，斯大林不支持中国革命，也是出于要保证苏联在远东地区的政治利益。同时，苏联政府也无视许多弱小国家要求独立的强烈愿望，对殖民地托管表现出了浓厚的兴趣，赞同对意属、法属殖民地以及朝鲜进行托管。然而随着美苏对抗的加剧，苏联与美英之间的关系由合作转变为对抗，特别是在土耳其和伊朗问题受到挫折之后，斯大林对东欧国家的政策也随之发生了转变。以是否接受马歇尔计划为契机，苏联加强了对东欧各国的控制，斯大林开始采取一系列政治、经济和军事措施，其中最重要的一项内容是要求东欧各国加速革命进程，以确保东欧各国在意识形态方面与苏联保持一致。

中东欧人民民主国家的建立和巩固

随着反法西斯战争的胜利，在中欧和东南欧地区先后诞生了八个人民民主国家，即南斯拉夫、阿尔巴尼亚、波兰、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、匈牙利、民主德国。在国际政治中往往把这些地理上属于中欧和东南欧的国家统称为东欧人民民主国家。

由于东欧各国的国情不同，受苏军进入东欧的影响程度不同，东欧各国人民民主政权的建立过程各有特色。在南斯拉夫、阿尔巴尼亚，共产党是反法西斯斗争的惟一力量，斗争的独立性较强。在罗马尼亚、保加利亚、捷克斯洛伐克，各种爱国势力利用苏军进驻的有利时机，在首都发动起义，夺取了政权。在波兰，波兰人民武装力量与苏军一道解放了波兰，共产党人在苏联的直接支持下建立了人民民主政权。在匈牙利、德国东部，共产党的力量比较薄弱，苏军在两国民主政权的建立过程中起了举足轻重的作用。

东欧各人民民主政权的建立具有以下共同的特点：第一，二战后这场波澜壮阔的革命运动是与反法西斯抵抗运动和民族解放运动结合起来，通过激烈的武装斗争最后完成了民主革命的任务。第二，这场革命中各国都建立了广泛的爱国统一战线。统一战线中不仅包括广大的工人、农民、知识分子，还有一些反法西斯的资产阶级政党和部分王公贵族。有的资产阶级流亡政府也参加了爱国统一战线。一些国家的共产党起了领导作用。革命后，东欧各国基本上都建立了包括共产党在内的各种党派组成的联合政府。第三，东欧国家的解放主要是依靠自己的力量，但都在不同程度上接受了苏联的援助。苏联军队不仅摧毁了东欧各国的法西斯势力，同时也极大地遏制了这些国家反动势力的复活。苏联在国际会议上坚决抵制西方对东欧事务的干扰，从而避免了英美的武装干涉和占领。总之，苏联对东欧各国人民民主政权的建立起了重要作用，在某些国家甚至起了关键性的作用。

东欧各国民主政权建立以后，立即采取措施，一方面恢复濒临

崩溃的国民经济，另一方面进一步肃清法西斯残余势力，巩固新政权。从 1945 年开始，各国普遍进行了内容上千篇一律的社会改革。

首先，进行了作为民主改革重要内容的土地改革，各国政府的做法基本相同。由政府无偿没收外国和本国法西斯分子的土地，然后规定土地的最高限额，超过限额的土地由国家低价收购，国家把没收来的土地大部分分给了无地和少地农民，少部分用来建立国营农场或充作公用林场、牧场。如在波兰，1944 年 9 月，波兰民族解放委员会颁布了土地改革法，没收土地共 600 万公顷。1945 年捷政府颁布了《科希策纲领》，没收土地 170 公顷。南斯拉夫将没收来的 150 公顷的一半分给了无地或少地的农户，其余的土地用作兴办国营农场和农业合作社。在罗、匈、保也进行了类似的土地改革。通过土地改革，提高了人民民主政权的威信，巩固了刚刚建立的新政权。其次，广泛实行了银行和工业的国有化。各国首先把外国和卖国贼的银行、企业没收，然后又颁布多项法令将本国银行和大企业收归国有。南、阿、匈、保四国的国有化程度还比较高，中小企业也纳人了国有化的范围。通过国有化政策，东欧各国逐渐建立起了各种国家主管经济的机构，中央集权式的管理体制也在此基础上逐渐发展起来。再次，开展经济恢复工作。多数国家都制定了为期 2－3 年的国民经济的计划。东欧各国在共产党和联合政府领导下，在苏联帮助下，经过短短几年的重建工作，工农业生产基本得到了恢复。如在南斯拉夫，1947 年工业、农业生产水平已超过了 1939 年水平。在保加利亚，工业生产超过 1939 年 71%，农业生产也接近 1939 年的水平。通过以上的民主改革，东欧各国的经济得到了恢复。土地革命和国有化政策为社会主义经济基础的建立创造了条件。

1947—1948 年，苏美之间开始形成“冷战”对峙的局面。为了对抗以美国为首的西方国家，苏联加紧了对东欧国家的影响和控制。东欧各国也就按照苏联的模式加速社会主义进程。在政治上，人民统一战线宣告破裂，联合政府迅速解体。在波兰，1947 年以米科拉伊契克为首的右翼势力在议会中失去信任，并受到清洗。米

等人被迫逃亡国外。贝鲁特当选为总统，西伦凯维兹任总理，哥穆尔卡任副总理。1948年12月，工人党与社会党合并为波兰统一工人党。在捷克斯洛伐克，1948年2月13日联合政府因12名资产阶级部长辞职而酿成政府危机。捷共产党在苏联的影响下立即进行反击，消除了政府中的资产阶级势力，巩固了政权，6月14日哥特瓦尔德成为捷政府总理。在匈牙利，共产党掌管的保安部查获了一起被认为是颠覆政府的阴谋，总理纳吉·费伦茨因受到牵连而逃亡国外。在1947年8月31日的大选中，共产党获胜。不久，共产党与社会党合并为匈牙利劳动人民党，共产党势力最终控制了国会。在罗马尼亚，1947年12月30日，国王米哈伊退位。1948年2月罗马尼亚共产党与社会民主党合并为罗马尼亚工人党。在保加利亚，季米特洛夫领导的政府与反对党进行了尖锐的斗争，1946年君主制被废除，只有几岁的西美昂国王被迫退位。保加利亚工人党在议会中赢得了绝对多数。

在经济上，东欧国家经济制度开始发生急剧的变化。20世纪40年代末50年代初，东欧国家全面推行工业国有化和农业集体化。在消灭资本主义私营经济的同时，个体小商品经济也被取缔，市场机制不再发挥作用；各国都开始实行五年计划，执行以发展重工业为中心的经济战略。在波兰，从1950年起，开始执行“六年计划”，按照苏联的模式加速实现社会主义工业化和农业集体化。到1953年，工业生产达到1949年的228.6%，生产资料的生产达到236.1%，许多消费品生产部门，尤其是食品、肉类产品只完成计划的75%；农业由于盲目推行集体化，1953年农业生产只比1949年增长10%，谷物生产仅增长5%。捷“二月事件”后，1948年5月9日通过新宪法，1949年捷克斯洛伐克实行了第一个“五年计划”。在匈牙利，1949年12月，匈牙利政府通过了发展经济的五年计划，力求把匈牙利变成一个“钢铁国家”。1948年12月，保加利亚工人党召开第五次代表大会，决定恢复保加利亚共产党的名称，提出了建设社会主义的总路线和第一个“五年计划”。罗马尼亚、阿尔巴尼亚、南斯拉夫也先后颁布了类似的国民经济发

展计划。通过以上的经济发展战略的急剧转变，东欧各国原有的多元化的经济结构被单一的经济结构所代替，东欧国家战前同欧美各国的传统经济联系被中断。它们不得不转而依附于苏联，逐渐形成与资本主义世界经济相互隔离的经济市场。

随着“冷战”的加剧，东欧各国加速社会主义进程，特别是由于苏南冲突的公开化，东欧各国展开了一场大规模的清洗“帝国主义走狗”的运动，许多党的重要领导人或被捕入狱或遭枪毙。在波兰，哥穆尔卡为首的“国内派”和以贝鲁特为首的“莫斯科派”展开了斗争。哥穆尔卡曾经提出“要根据波兰工人运动的历史传统来决定波兰通往社会主义的道路”。这种提法在“莫斯科派”看来是异端。1948年9月，波兰党开始批斗哥穆尔卡，并很快解除了他总书记的职务。贝鲁特成为总书记。1949年苏联元帅罗科索夫斯基被任命为波兰国防部长，至此，苏联已经控制了波兰。1951年哥穆尔卡被捕，之后大批抵抗运动时期的党和军队领导人遭到清洗。在匈牙利，亲苏的拉科西派占了上风，他提出了“谁不和我们在一起，就是反对我们”的口号，进行“公开”审讯，监禁和处死了许多人，被监禁的包括伊姆雷·纳吉和亚诺什·卡达尔。据统计，遭到清洗的党政干部、军人、作家、社会知名人士达到了20万人左右。在保加利亚也开展了清洗“铁托分子”的斗争，将科斯托夫判处死刑。在南斯拉夫展开了批判“三种人”（包括具有独立政治作用的“非党政治家”、“通敌叛国分子”、“帝国主义代理人”）的政治运动，制造了一系列冤假错案。所有这一切清洗斗争都是人为造成的，它是苏联为把东欧纳入自己的控制范围，使东欧成为苏联的“友好国家”的必然结果。

总之，在苏联直接或间接的影响下，东欧各国普遍加速了社会主义的进程，国家由多党制演变由共产党领导的一党制国家，经济上多种经济成分也逐渐为单一的计划经济所取代。这些做法，在当时的历史条件下，对巩固人民民主政权，巩固社会主义的成果起到了积极的作用，但也不可避免地留下了一些后患。

情报局和经互会的建立

战后初期，苏联一方面努力在大国合作的基础上维护自己的现实利益，一方面也是出自对国力的错误估计以及对西方大国的传统敌视，在一些中间地带展开了试探性的"进攻"。土耳其和伊朗事件使本来就猜忌重重、矛盾日显的大国合作关系开始破裂，西方大国加强了彼此间的协调，并开始调整对苏政策，大张旗鼓地拉开了对抗苏联的帷幕。1946 年 3 月 5 日，英国前首相丘吉尔在美国的富尔敦发表题为"和平砥柱"的演说，并呼吁英美建立特殊关系，联合阻止苏联的扩张。凯南"遏制理论"和杜鲁门主义的出台，已经表明苏联在近东的行为已经使西方大国感到自身利益受到威胁，它们甚至已经以发生直接的对立和冲突作为回应。

对于西方国家的遏制政策，苏联也毫不示弱。1946 年 9 月下旬，苏联驻美国大使诺维科夫撰写了《战后美国对外政策》的长篇报告。这份报告是由莫洛托夫授意写的，它反映了苏联官方的意见和观点。报告明确地指出，美国的对外政策就是要谋求世界霸权，美国的所有力量都在为这一对外政策服务。美国已经制定出了广泛的扩张计划，并且正在实施这一计划。报告认为，目前美国的对苏政策是一种遏制政策，美国不再奉行与苏联的合作政策。美国将在中间地带以及东欧与苏联开展对抗。报告最后认定，美国正在考虑针对苏联的"第三次世界大战"。这样，诺维科夫的报告全面否定了与美国继续战时合作的可能性，成为苏联与美国进行对抗的政策依据。然而，促使斯大林在战后对外政策发生根本性变化的事件是 1947 年 6 月出台的马歇尔计划。在斯大林看来，这一计划的真实目的是要建立起一个欧洲反苏集团，特别是要把苏联的势力范围——东欧纳入到西方的影响之下，同时还将战败国德国作为援助对象，这些都是苏联不能接受的。在这种情况下，苏联代表团于 7 月 2 日退出了讨论马歇尔计划的巴黎会议。

苏联对马歇尔计划的反应，是苏联对外政策的重大转变。为了

在组织上更有效地控制东欧，苏联开始着手建立一个旨在协调各国共产党行动的国际组织。

虽然没有确凿的文献证明究竟是谁首先提出建立情报局的，但根据新近披露的档案材料来看，情报局的建立是苏联一手操办的。面对以美国为首的西方国家步步紧逼的遏制战略，苏联领导人已经越来越表现出对一些国家共产党"离心"现象的不满。对于希望参加马歇尔计划的捷克斯洛伐克和波兰，斯大林对这两个国家的领导人进行了严厉的训斥，并迫使他们服从于苏联的主张。由于法共被排除出本国政府，苏联领导对法共中央不与联共（布）中央协调一致，独立采取策略和行动表示了极大的不满。苏联领导还就此向东欧各国共产党的领导人作了通报，实际上是向他们也做出了间接的警告。南斯拉夫与保加利亚商定友好合作互助条约一事，遭到了斯大林的严厉斥责。斯大林开始对东欧各国发号施令，统一和规范东欧各国和各党的行动。

1946 年 6 月，斯大林利用铁托和季米特洛夫访问苏联之机，同他们讨论了成立各国共产党新的国际机构的问题。斯大林提出，新的组织不是共产国际的复活，而只是一个通报情况、交换经验的共产党组织。1947 年春，斯大林在与波兰党的领导人哥穆尔卡谈话中要求波兰党出面倡议创建一份作为信息交流的定期刊物，并向东欧各党发出邀请，召开一次专业的会议。但旨在创造一个新的国际共运机构的行动已经在莫斯科秘密策划和实施着。8 月 15 日，联共（布）中央对外政策部副部长巴拉诺夫向中央书记日丹诺夫提交了一份报告，提出了苏联支持创建协调委员会的想法。随后不久，日丹诺夫向斯大林呈送一份报告，报告揭露了杜鲁门主义、马歇尔计划的实质，批评了一些国家的共产党所犯的错误，特别强调了"在当今的国际形势下协调各共产党活动的迫切必要性"。这些要点实际上已为他在后来共产党情报局成立大会上关于国际形势的报告定下了基调。与此同时，联共（布）中央对外政策部的工作人员也开始了紧张的工作。为了赶任务，还从其他部门抽调人员，精心准备包括各国政治、经济以及各国共产党的状况的材料，并及时

向上级进行汇报。到会议召开前夕，苏联领导人就召开这次会议的计划和目的已日益明朗化，阐明苏联对当前国际形势的认识，建立一个协调各共产党行动的新组织，成为苏联领导人召集东欧各共产党要人举行这次会议的真实意图。这次各国共产党代表会议将以何种方式召开，也是苏联领导所关心的。苏联领导人决定采取极为秘密的方式举行。各共产党代表到达波兰的飞行路线都是秘而不宣的，联共（布）代表和服务人员都用化名，不办理出国文件与签证。为了减少飞机中转，苏联方面还对联共（布）代表团划定了从莫斯科到波兰连格尼茨的不着陆飞行航线。整个保密工作仔细而周全，外界对即将召开的会议一无所知。

1947 年 9 月 22－27 日，苏联、南斯拉夫、波兰、罗马尼亚、保加利亚、匈牙利、捷克斯洛伐克 、法国 、意大利等九国的共产党和工人党代表会议在波兰的什卡拉尔斯卡—波伦巴小城开幕。9 月 24 日晚，在各党代表介绍了各自党的情况以后，马林科夫按苏共的计划向会议提出两项建议：一是让日丹诺夫做关于国际形势的报告，二是由波兰工人党做关于协调各国共产党活动的报告。一些党的代表团虽然觉得意外，但会议还是采纳了这两项提议。9 月 25 日，马林科夫主持会议，日丹诺夫做了关于国际形势的报告。报告强调了战后世界政治力量出现了新配置，形成了两个对立的阵营。报告强烈谴责了杜鲁门主义、马歇尔计划，并对欧洲社会民主党人、法共和意共发出了严厉指责。经过激烈的讨论之后，与会各党的代表已经表示赞同报告对国际形势的分析和判断，接受了两个阵营的新观点。通过对法共、意共有组织的“围攻”，使这两个党被迫屈服，同时也起到警告其他试图在思想上不与苏联协调一致的党的作用。思想上相对统一，为组织上的统一奠定了基础。由于事先各国党都没有主动提出协调各党活动的问题，于是联共（布）加紧了说服工作，积极与各国党的代表进行接触，争取他们支持实现成立新国际组织的目标。斯大林还发出指示，指出情报局必须成立，而且应当有协调职能。最后，惟一坚决反对建立任何有组织的共产党国际中心的哥穆尔卡也不得不迫于莫斯科的压力接受了其建议，

成立情报局。为此，代表会议通过了《关于出席会议的各党交换经验和协调活动的决议》。决议指出：（1）由与会九国共产党的代表组织情报局。（2）情报局担负组织经验交换、并在必要时根据协议协调各国共产党活动的任务。（3）情报局机构由各党派两名代表组成，中央委员会代表团应当由中央委员会任命和更换。（4）情报局设有机关报——双周刊，此后为周刊。机关报由法文和俄文刊印，可能时将用其他文字刊行。（5）确定贝尔格莱德为情报局驻在地。至此，斯大林终于实现了重建国际中心的目标。情报局除了具有加强各党之间的联系、组织经验交流的一般性职能外，最关键的是它拥有了苏联领导人所期望的协调活动的职能。

情报局的建立，增强了苏联与资本主义阵营的对抗实力。它不仅表明，参加会议的九国共产党国家在对国际形势的认识上取得了相对的一致，而且还拥有了一定的组织保证。苏联领导人借以“协调”为名，以情报局依托向各国共产党发号施令，从而构成了对抗西方的有力屏障。日丹诺夫在会上所作的关于国际形势的报告是冷战开始后苏联对外政策的重要宣言，它公开宣称出现了两大阵营，即以美国为首的帝国主义的反民主阵营和反帝国主义的民主阵营——社会主义阵营。随后，苏联积极支持和帮助东欧各国共产党清除对立势力，把东欧各国的多党联合政府变成了共产党一党执政的政府，同时推广斯大林模式，要求东欧各国完全服从和服务于苏联与美国对抗的利益，对于有独立倾向的南斯拉夫共产党，苏联发动了对它的批判，苏南冲突爆发。随后，东欧各国共产党都开始清洗党内的铁托分子，制造了大量冤案。

与此同时，苏联进一步加强了对东欧经济方面的控制步骤。为了抵制马歇尔计划，限制东欧国家与西方国家的经济往来，苏联政府在1947年7月10日至8月26日分别与保加利亚等六个东欧国家签订了双边贸易协定，即被西方称作的“莫洛托夫计划”。通过这些协定，东欧一些国家与西方传统的经济联系开始中断，一些本应流向西欧的商品大量流向苏联、东欧地区，这样，以苏联为中心的经济贸易圈初步形成，由此为成立地区性的经济组织奠定了基

础。1949 年 1 月 25 日，苏联、保加利亚、罗马尼亚、匈牙利、波兰、捷克斯洛伐克六国签署并发表了《关于成立经济互助委员会的公报》，决定成立经济互助委员会，简称经互会。1949 年 4 月，在莫斯科举行第一次会议，正式宣布经互会成立。经互会的宗旨是：通过联合和协调经互会各成员国的力量，促进这些国家国民经济有计划地发展，加速其经济技术进步，提高工业不够发达的国家的工业化水平及经互会各成员国的劳动生产率和人民福利。但不难看出这一组织成立的真实目的，是要建立一个以苏联为中心的、与资本主义市场平行的社会主义市场。经互会的组织机构有：经互会会议（最高权力机关）、执行委员会（执行和管理机构）、秘书处（负责处理日常事务），其总部设在莫斯科。经互会建立之初，其主要合作方式是发展贸易，进行科技交流，其职权仅限于协调和统计的作用。然而，经互会的成立是苏联推行其对外政策的重要步骤，它反映出在东欧各国逐渐形成政治集团的同时，又很快形成了与西方资本主义国家相对抗的苏联东欧经济集团，从而实现了斯大林“两个平行”市场的设想。经互会是苏联控制下的为苏联政府服务的工具。

第三节 德国的分裂与两大军事集团的形成

在杜鲁门主义出笼和马歇尔计划实施后，美国从对苏全球军事争夺的战略出发，认为西欧国家仅仅在经济上进行合作，还不足以对抗“共产主义的威胁”，还必须在政治军事上联合起来，建立一个包括西欧国家在内的“共同安全防御体系”。为此，美国采取了一系列措施，从筹建西欧国家的“共同自卫”入手，加紧建立欧洲军事联盟，重新武装西德，最后终于形成了以美国为主导的具有军事联盟性质的北大西洋公约组织。

布鲁塞尔条约的缔结

1947年美苏冷战展开后，美国就加紧与西欧国家酝酿大西洋安全体系。作为其第一步，就是推动英国出面组织西欧国家的"共同自卫"。这个"共同自卫"的最初动因是西欧国家为防止德国法西斯东山再起而产生的设想和计划。在战争刚刚结束的时候，对于深受希特勒侵略之苦的西欧国家如法国等，对于德国的余悸不可能由于同苏对峙而很快消除，因此对于采取防范德国的安全措施普遍持积极态度。1947年3月4日，英国同法国在敦刻尔克签署了英法同盟互助条约，规定：两国"决定于德国再次侵略时采取互助措施"。英国与法国签署同盟条约后，英国又利用一些西欧国家的"不安全感"，着手建立以美国为靠山，以英法同盟条约为核心，以英国为首的西欧国家军事政治联盟。

1948年1月22日，英国外交大臣贝文发表演说，提出了英国对欧政策三原则和成立西欧联盟的建议，表示要抛弃"老式的以大国均势为目标的概念"，鉴于欧洲面临的新局面，强调"西欧的自由国家现在必须紧密地团结在一起"，高呼"西欧统一的时机业已成熟"。

英国关于成立西欧联盟的建议，得到法国、比利时、荷兰、卢森堡等国的响应。1月23日比利时首相斯巴克宣布，比、荷、卢三国将尽快考虑贝文的计划。它们想取得一种"安全感"，免受所谓"苏联的威胁"，巩固内部的统治。它们既寄希望于大西洋彼岸美国的保护，又渴望英国能在西欧承担军事义务。贝文演说后，英、法、比、荷、卢五国开始商谈缔约。但是英国既想充当盟主又不愿充分承担义务，强调西欧联盟的"精神意义"、"而不是死板的制度"。比荷卢三国则希望签订一个类似美洲国家间互助条约的、范围比较广泛的、包括美国在内的同盟条约，使自己的安全有更牢靠的保障。因此，贝文计划一度搁浅。

美国希望利用西欧的"恐苏症"，大肆渲染苏联扩张，趁机向

西欧国家施加压力，认为欧洲存在着“相当程度的西欧‘无组织’状态与东欧的‘有组织’状态”，要求西欧实行“最大限度的齐心合作”。在美国的敦促下，西欧五国于1948年3月重开谈判，并于3月17日在布鲁塞尔签订了为期50年的《关于经济、社会、文化合作和集体正当自卫的条约》。

布鲁塞尔条约包括序言和十项条款。条约《序言》提到：“缔约国决心采取万一德国侵略政策复活时可认为必要的措施”。第四条则规定：“倘任何一缔约国在欧洲成为武装攻击的目标，其他缔约国应依照联合国宪章第五十一条的规定向受攻击的缔约国提供它们能力所及的一切军事的或者其他的援助”。从《序言》和有关条款看，五国布鲁塞尔条约的目的，在于防止和反对德国未来可能的军事威胁，但其真实意图是为了加强西欧的安全合作，对付“苏联的威胁”，因此，布鲁塞尔条约是走向同美国的军事联盟的一个重要的决定性步骤。

布鲁塞尔条约缔结后，美国一方面表示全力支持，另一方面感到把它作为控制西欧、对抗苏联的工具还远远不够。杜鲁门在布鲁塞尔条约缔结的当天就明确提出：“必须采取更具有意义的政治行动来消除西欧各国间所存在的恐惧”。于是，在布鲁塞尔条约缔结后的第五天，就开始了筹建北大西洋公约组织的谈判。

柏林危机和德国的分裂

为了遏制苏联，杜鲁门政府一直策动将美英法在德国西部的占领区合并起来，成立一个统一的西德政府。针对美国的这一咄咄逼人的攻势，苏联决定在柏林发起反击。

从1948年4月1日起，苏联以柏林属于苏占区的一部分为由开始检查通过苏占区进入柏林的人和物，美军对此反应强烈。然而，杜鲁门反对冒险，英法也不愿被拖入战争。6月18日，美英法在西占区实行新的货币政策。6月23日，苏联也在苏占区和整个柏林实行货币改革，并彻底切断了柏林与西占区的陆路和水陆交

通，但对三条空中走廊则未加阻拦。7月20日，杜鲁门作出了在西柏林既不战，也不撤，照旧筹备建立西德国家的决定。从10月15日起，美英为西柏林250万居民大规模地空运日用物资，1949年初曾达到每日8000吨的运量。

1949年1月27日，斯大林在回答美国记者提问时作出了可以有条件解除对西柏林封锁的表示。美苏此后进行了秘密磋商，于当年5月12日取消了柏林与德国东西占领区间的一切限制，柏林危机始告结束。

1949年5月23日，柏林危机刚结束，西占区便通过了具有宪法性质的"基本法"，成立德意志联邦共和国（简称"联邦德国"或"西德"）并定波恩为首都。不过，西方三国根据"占领法规"仍对西德保留管制其外交、国防的权力。作为回应，苏占区于1949年5月30日举行了第三次德国人民代表大会，通过了宪法并于当年10月7日成立了德意志民主共和国（简称"民主德国"）。其后苏联管制委员会发表声明，宣布对民主德国的外交仍保留必要的监控权。两个德国的出现对战后欧洲乃至整个国际局势都产生了重大的影响。

北约组织和华约组织的建立

按照罗斯福的战时构想，联合国应当成为维持世界和平的主要工具，没有必要一定要成立区域性的安全组织。然而，在冷战甚嚣尘上的气氛中，美国政府放弃了这个原来的构想。

一、《美洲国家间互助条约》的签订

美国历来把拉丁美洲看作是美国的"后院"。第二次世界大战期间，美国先后在巴拿马、哈瓦那和里约热内卢召开过三次美洲国家外长会议，为防止纳粹德国渗透而加强了对拉美国家的控制。二战结束后，为了牢牢控制美洲并在美洲之外实行冷战，美国于1947年8月15日至9月2日在巴西城市里约热内卢召开的美洲国

家维持大陆和平与安全会议上，以“阻止共产主义威胁”为由，同18个拉美国家签订了《美洲国家间互助条约》，亦称《里约热内卢条约》，规定“任何一国对美洲一国的武装攻击应视为对全体美洲国家的武装攻击”，并把条约划定的“安全区”囊括了整个西半球。

然而，美国签订《美洲国家间互助条约》的真实目的是希望把这一条约“延续”到美洲之外的地区，冲破美国自立国以来在平时不同欧洲国家缔结经常性军事政治联盟的传统，而其首先注意的是西欧国家。

二、北约的诞生

布鲁塞尔条约签订后，美国、英国和加拿大三国的代表于1948年3月22日至4月1日在五角大楼举行会谈，开始讨论建立大西洋安全体系问题。6月11日，美国参议院通过了共和党参议员范登堡《关于赞助区域性军事同盟》的决议。决议第四条规定：“在持续与有效的自助和互援的基础上，以及在涉及美国国家安全的情况下，美国可以通过宪法程序，参加这些区域性和其他集体协定。”这为美国平时同西欧国家缔结军事同盟铺平了道路。

1948年7月6日，美国与布鲁塞尔条约组织成员国和加拿大在华盛顿开始进行谈判，历时8个多月，谈判分为两个阶段。谈判过程中，美国与西欧国家在责任和义务方面的分歧即暴露无余。西欧希望美国保卫西欧承担明确义务，强调美欧在安全问题上应同舟共济，否则就难以保证西欧“对苏绥靖主义”。美国则强调西欧应加强自身防务，一再重申“自助和互援”的原则，担心会“自动卷入”欧洲战争。美国表示由于宣战权属于国会，美国政府不能事先对西欧承担军事行动的义务，竭力想使美国避免受条约的束缚，把美国承担的义务规定得越含糊越好。结果在北约最关键的第五条中规定：“各缔约国同意对于欧洲或北美之一个或数个缔约国之武装攻击，应视为对缔约国全体之攻击”，每一缔约国“应单独并同其他缔约国采取视为必要之行动，包括武力之使用”。这样，美国既达到了在军事上把西欧盟国拴在一起的目的，又避免了“自动卷

人”的义务。

1949年4月4日，上述谈判的七国，加上意大利、葡萄牙、丹麦、挪威和冰岛共12国外长，在华盛顿签署了《北大西洋公约》。在签字仪式上，美国总统杜鲁门宣称，“联合起来对大家都有好处”，还说北约“是一个反侵略、消除侵略恐惧的盾牌”。而荷兰外长斯蒂克则表达了参加北约的西欧中小国家的心情，他说：“条约的签订，标志着一种幻想的结束，即通过联合国本身来保证国际和平的希望的幻灭。”公约于同年8月24日生效，正式建立北大西洋公约组织。在此之后，希腊和土耳其于1952年、西德于1955年、西班牙于1982年先后参加了该组织。北约缔结后的第一项重大任务就是制定统一的北约组织战略概念。这个战略概念的主要精神是美国提供核战略保护，构成所谓“剑”，西欧出地面部队，构成所谓“盾”，以“盾”来抵御最初的进攻，后备力量则将迅速地动员调动起来支持这面“盾”。

美国冷战初期全球战略的主要内容，突出以欧洲为战略重点。北约组织的建立，形成了杜鲁门主义（1947）、马歇尔计划（1949）和北大西洋联盟（1949）三大支柱，意味着美国从政治、经济、军事三管齐下对苏东阵营实行政治上的打击、经济上的封锁、军事上的包围。

三、从普利文计划到巴黎协定

通过北约，美国还在组织机制上加强了对西欧的控制。1950年6月朝鲜战争爆发后，美国于当年9月在纽约召开的美英法三国外长会议时提出在北约组织框架内建立联邦德国部队的建议，这引起了法国的不安。当年10月24日，法国总理普利文首次提出了一个折中方案：成立“欧洲防务委员会”，由各成员国提供部队组成“欧洲军”；联邦德国可以参加“欧洲军”，但不得单独行动，不得参加北约，不得成立自己的国防军。这后被称为“普利文计划”。

由于“普利文计划”不符合美国重新武装西德的初衷，在美国的压力下不得不于1950年12月修改了这个计划，同意重新武装西

德与建立“欧洲军”同步进行，法、意、荷、比、卢和西德随后开始举行建立“欧洲防务集团”的谈判，美英法也在同时开始同西德谈判“相互关系”问题。

1952年5月26日，美英法同西德签订《波恩专约》，宣布恢复西德主权，但三国仍有权驻军西德，实际是宣布西德重新武装合法化。次日，法、意、荷、比、卢同西德签订了《欧洲防务集团条约》，决定建立由各成员国提供部队组成的“欧洲军”，由隶属北约的主管司令指挥。不过，该条约规定，《波恩专约》只有在该条约实施后才能生效。

由于恐惧西德军事力量再次强大起来，法国国民议会在1954年8月30日否决了《欧洲防务集团条约》。美国政府不肯善罢甘休，于1954年9月鼓动英国提出了作为替代方案的“艾登计划”：扩大布鲁塞尔条约组织，吸收西德和意大利参加；然后西德参加北约；美英将在欧洲大陆长期驻军，用以消除法国对西德重新武装的疑虑。

当年9月24日至10月3日，美、英、加拿大同法、意、荷、比、卢和西德在伦敦开会，在美国的压力下就“艾登计划”达成协议。10月20日至23日，有关各方在巴黎召开了相关会议，最后签署了12个文件，统称《巴黎协定》：西德恢复主权，可以建立50万人的国防军，但美英法部队继续在该国驻扎；接纳西德参加北约；布鲁塞尔条约组织更名为西欧联盟，删除原条约中有关“防止德国侵略复活”的条款并接纳西德和意大利参加；西欧联盟在军事上纳入北约体系。1955年5月5日，该协定全部生效。美国通过该协定不仅达到了重新武装西德的目的，而且也使西欧联盟在军事上完全成为北约的附庸，达到了控制其西欧盟国的目的。

四、华沙条约组织的建立

早在二战后期和战后初期，苏联就与东欧国家建立了较为密切的军事关系。“冷战”全面展开后，美国与西欧各国联合起来，组建了布鲁塞尔条约组织和北大西洋公约组织，苏联对此也采取了一

系列对抗措施，以巩固其在东欧的势力范围，确保自己的国家安全。《巴黎协定》决定吸收联邦德国加入北约组织后，苏联加速了建立防御体系和防御组织的工作。从1954年底到1955年春，苏联与东欧国家就缔结友好互助条约以及建立统一的军事司令部等问题进行了频繁的外交接触，同时宣布，如果《巴黎协定》被批准，苏东国家将采取相应的“共同措施”。1955年5月5日《巴黎协定》生效，联邦德国加入北约。1955年5月14日，苏联、阿尔巴尼亚、保加利亚、民主德国、波兰、罗马尼亚、捷克斯洛伐克、匈牙利等8国在华沙缔结《友好合作互助条约》，简称《华沙条约》，共11条。条约提出，由于《巴黎协定》的签订在西欧产生了新的军事集团，而联邦德国加入北约是对和平事业的严重威胁，因此欧洲各国必须采取必要的步骤，保障自身的安全和维护欧洲和平。条约规定缔约国在受到战争威胁时应承担的义务，决定组建武装部队联合司令部，设在莫斯科。缔约国联合武装部队总司令由苏联人担任，副司令由各缔约国的国防部长或其他军事领导人担任。该组织设立了政治协商委员会，负责协商和决定缔约国的国防、政治、外交和经济等重大问题，它实际成了华约组织的最高决策机构。当年6月4日，华沙条约组织正式诞生，由此在欧洲形成了与北约组织相抗衡的军事集团。

第三章 战后初期亚洲和中东地区的国际关系

战后初期，亚洲和中东地区的国际关系呈现四大特点和发展趋势：首先，在世界的东方出现了新型的社会主义和人民民主国家，为地区国际关系注入了有助于和平与发展的新因素。其次，长期遭受殖民统治的亚洲和中东国家人民普遍要求民族独立与解放，西方殖民主义体系因此遭到巨大冲击。再次，受美苏冷战体制的影响，一些地区的国际关系因被纳入冷战对峙之中而变得错综复杂。最后，尽管亚洲与中东地区的国家和人民普遍存在着谋求地区团结、合作、和平与发展的愿望，但意识形态的差异，领土、民族和历史遗留问题使得它们之间的关系既有友好合作的一面，也存在着对立与冲突。

第一节　新中国建国初期的外交政策

1949年4月，中国人民解放军横渡长江，国民党在全中国的统治行将彻底覆灭，中国共产党领导下的新中国即将诞生。面对这种飞速发展的革命局势，如何看待国际环境和国际关系？采取什么样的外交政策？如何开展外交活动？这成为摆在中国共产党领导人

面前的重大课题。

三大外交方针的提出与确立

从1949年春季到夏季，中国共产党的最高领导人毛泽东主席先后提出了“另起炉灶”、“打扫干净屋子再请客”和“一边倒”三大外交方针，为制定新中国的外交方针政策奠定了基础。1949年9月21—30日，在北平召开了中国人民政治协商会议第一次全体会议，通过了具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，把毛泽东提出的三大外交方针和有关对外政策以法律的形式加以确认，维护了新中国的国家独立、主权与安全。

1．“另起炉灶”，就是要同旧中国的外交彻底断绝联系，建立新中国的外交机构，实行新的外交政策。1949年春，毛泽东在谈到新中国将奉行的外交方针时指出：我们的一个重要方针是“另起炉灶”。不承认国民党政府同各国建立的旧外交关系，而要同各国在新的基础上建立新的外交关系；“不承认国民党时代的任何外国外交机关和外交人员的合法地位”，对驻在旧中国的各国使节只当作普通侨民对待；愿意同一切国家建立外交关系，“这种关系必须建立在平等、互利、互相尊重主权和领土完整的基础上，首先是不能帮助国民党反动派。……外国政府如果愿意考虑同我们建立外交关系，它就必须断绝同国民党残余力量的关系，并且把它在中国的武装力量撤回去”。“另起炉灶”的方针，彻底否定了从近代以来中国与外国不平等的屈辱交往历史，充分体现了中国人民当家作主，自己主宰自己的命运和坚决奉行独立自主的外交原则的基本信念。

2．“打扫干净屋子再请客”，就是要对旧中国同外国签订的条约和协定重新审查处理，废除不平等条约，清除帝国主义在华特权和影响后，同世界各国建立新的、平等互利的外交关系。1949年1—2月，毛泽东针对中央书记处书记同苏共中央政治局委员米高扬的会谈指出：我们这个国家，如果把它比作是一个家庭，屋内太脏，柴草、垃圾、尘土、跳蚤、臭虫、虱子什么都有，因为帝国主

义分子的铁蹄践踏过。我们必须认真清理我们的屋子，把那些脏东西通通打扫一番。等屋子打扫清洁，有了秩序，再请客人进来。1949年3月5日，毛泽东在中共中央七届二中全会上指出：我们要消灭帝国主义在中国政治、经济、文化上的控制权，在平等的基础上，同它们建立外交关系。毛泽东提出的这一方针，是根据历史的经验，判断帝国主义国家一贯歧视中国，不可能在短时期内改变其对中国的态度，因此必须坚决清除其在中国的残余势力和不良影响，防止其捣乱、破坏。

3．“一边倒”，是指在国际政治立场上，要坚定地站在以苏联为首的和平、民主阵营一边。1949年6月30日，毛泽东在《论人民民主专政》一文中指出：“在国外，联合世界上以平等待我的民族和各国人民，共同奋斗。这就是联合苏联，联合各人民民主国家，联合其他各国的无产阶级和广大人民，结成国际的统一战线。”“一边倒，是孙中山的40年经验和共产党的28年经验给我们的，深知欲达到胜利和巩固胜利，必须一边倒。积40年和28年的经验，中国人民不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，绝无例外。骑墙是不行的，第三条道路是没有的。我们反对倒向帝国主义一边的蒋介石反动派，我们也反对第三条道路的幻想。”

中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《共同纲领》给予毛泽东提出的三大外交方针以法律确认。其中第一章第11条规定：“中华人民共和国联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民，首先是联合苏联、各人民民主国家和各被压迫民族，站在国际和平民主阵营方面，共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平。”第55条规定：“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订。”第56条规定：“凡与国民党反动派断绝关系，并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及相互尊重领土主权的基础上，与之谈判，建立外交关系。”三大外交方针奠定了新中国对外关系的政策和法律基础。

中苏结盟

新中国成立后的次日，即1949年10月2日，苏联副外长葛罗米柯致电中国政府，表示承认并决定建立与中华人民共和国的外交关系，断绝与国民党广州政府的关系。3日周恩来外长复电，表示欢迎立即与苏联建立外交关系并互派大使。1949年12月，毛泽东主席率领中国政府代表团访问苏联。1950年1月24日，双方签订了《中苏友好同盟互助条约》及其他协议。

一、中苏结盟的背景和原因

1. 中国为了维护自身的安全需要。建国初期，中国面临着十分复杂的国际和国内环境，以美国为首的西方资本主义集团敌视新中国，支持台湾国民党政权，扶植日本作为远东反共势力的据点。与苏联结盟可以使中国有一个坚强的后盾，有利于保障中国国家安全。

2. 中国的经济建设需要与苏联的紧密合作。旧中国是一个深受帝国主义、封建主义、官僚资本主义压迫的半殖民地、半封建社会，经济上积贫积弱，千疮百孔。新中国实现工业化所需资金和技术，在当时的情况下是不可能从主要资本主义国家得到的，只能寻求苏联的支持。

3. 壮大世界革命阵营的需要。中苏两党相同的政治信仰和长期合作的友谊，中国共产党夺取全国政权有助于进一步加强社会主义阵营的力量，因此无论是苏联方面，还是中国方面都有这方面的主观愿望与客观需要。

4. 废除国民党政府与苏联签订的旧约。1945年8月14日国民党政府与苏联签订的《中苏友好同盟条约》是雅尔塔协定的产物，有许多不利于中国主权的规定。签订新约，废除旧约有助于维护新中国的独立、主权和领土完整。

二、《中苏友好同盟互助条约》等协议的主要内容

1950年2月14日，中苏签订了《中苏友好同盟互助条约》。除此以外，还同时签订了《中苏两国关于中华人民共和国与苏联之间缔结条约和协定的公告》、《中苏关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》、《中苏关于苏联贷款给中华人民共和国的协定》。

1.《中苏友好同盟互助条约》的主要内容：第一，缔约国一方受到日本及其盟国的侵略，另一方尽全力给予军事及其他援助，并经双方同意尽快与其他盟国一起缔结对日和约。第二，缔约双方不缔结、不参加任何反对对方的同盟、协定及其任何行动。第三，缔约国双方对有关中苏两国共同利益的一切重大国际问题，均将进行协商。第四，缔约国双方以友好合作精神，遵照平等、互利、互相尊重主权、领土完整及不干涉对方内政的原则，发展两国经济文化关系，给予经济援助，进行必要的经济合作。第五，本条约为期30年，如期满前一年未有缔约国表示废除，则顺延五年，并依此法顺延。

2.“公告”的主要内容：第一，公告《中苏友好同盟互助条约》等三个条约和协定的签订。第二，声明1945年8月14日中苏缔结的条约和协定失效。第三，承认蒙古人民共和国独立。第四，苏联将从日本手中获得的在华财产及苏联过去在北京兵营全部房产无偿移交给中国。

3.其他两项协定的主要内容：第一，同意苏联共管中国长春铁路，一俟缔结对日和约，但不迟于1952年末，该路一切权利及财产将无偿移交给中国。第二，一俟缔结对日和约，但不迟于1952年末，苏联军队自共同使用的旅顺口海军基地撤退，并将该地区设备移交给中国，中国负责偿付苏联自1945年起对上述设备恢复与建设费用。（1952年8月，因朝鲜战争，中方提议苏联撤退日期推迟至两国对日缔结和约时为止。）第三，大连完全属于中国管辖，苏联代管或租用的财产，由中国政府接收，并于1950年内完成。第四，苏联向中国提供3亿美元贷款（以35美元等于1盎司纯金计算）。五年内，每年交付1/5，年利息1%，偿还期10年。

该贷款用于购进苏联的机器设备。中方以原料、茶叶、农副产品、现金、美元等还本付息。

三、《中苏友好同盟互助条约》的意义及其存在的问题

《中苏友好同盟互助条约》是一个产生过积极历史意义的法律文件。首先，中苏结盟使欧亚大陆上两个最大的社会主义国家联合在一起，形成强大的力量，对于保障双方安全，抵御外来侵略，维护地区与世界和平具有重要的意义。其次，该条约以法律的形式把中苏两国的友好关系固定下来，并开展两国之间的经济合作，有利于中国从战争的废墟中振兴百业，建设国家，发展国民经济，并促进中苏之间的政治、经济、军事、文化等方面的合作全面展开。最后，该条约的缔结是新中国得到国际承认的一个重要标志，也是新中国外交政策取得的一个胜利成果。它为新中国解决旧条约问题树立了一个良好的典范，有助于根除帝国主义列强通过不平等条约对中国的不利影响，提高了中国的国际地位，扩大了新中国的国际影响。

从总的方面来说，苏联通过《中苏友好同盟互助条约》对中国提供了很多支持和援助。但在缔约谈判中，苏联也表现出了大国主义的倾向。如：中方要求立刻归还中长铁路，苏联则认为它是旅顺口苏军通向海参崴的重要通道，虽被迫同意归还，但时间要等到缔结对日和约以后。苏联还要求与中方签订一个秘密的“补充协定”，规定在中国的东北和新疆，不给予第三国租让和参与经济活动的权利（秘密“补充协定”于1956年5月经双方协商废除）。尽管中方出于大局的考虑作出了让步，但这些问题为以后中苏关系的破裂埋下了伏笔。

新中国外交的开展

新中国成立后，除加强同苏联等社会主义国家的友好交往外，中国政府主要从三个方面开展外交工作：与友好国家建交并发展关

系，清理在华的帝国主义势力，就台湾问题与美国展开斗争（与美国进行大使级会谈等工作）。

一、与友好国家建交并发展关系

1．与社会主义国家的关系

新中国成立以后，社会主义国家纷纷来电表示祝贺，并表示愿意与中国建立外交关系。周恩来总理兼外长分别复电，欢迎立即建交并互派大使，免去了中间谈判程序。这样，一批社会主义国家很快就与中国建立了外交关系，中国实践了“一边倒”的政策。与中国先后建交的社会主义国家有：保加利亚（1949 年 10 月 4 日）、罗马尼亚（1949 年 10 月 5 日）、匈牙利（1949 年 10 月 6 日）、朝鲜（1949 年 10 月 6 日）、捷克斯洛伐克（1949 年 10 月 6 日）、波兰（1949 年 10 月 7 日）、蒙古（1949 年 10 月 16 日）、民德（1949 年 10 月 27 日）、阿尔巴尼亚（1949 年 11 月 23 日）、北越（越南社会主义共和国，1950 年 1 月 18 日）。

2．与非社会主义友好国家的关系

1949 年 12 月 16 日，缅甸政府来电表示承认中华人民共和国，中国政府复电，请其断绝同国民党政府的关系，派代表团来中国进行建交谈判。印度也很快来电承认新中国，中方采取了与对缅甸相类似的答复。印度代表团最先来中国进行谈判。1950 年 4 月 1 日，中印建交。以后，中国先后与瑞典（1950 年 5 月 9 日）、丹麦（1950 年 5 月 11 日）、缅甸（1950 年 6 月 8 日）、瑞士（1950 年 9 月 14 日）、芬兰（1950 年 10 月 28 日）、巴基斯坦（1951 年 5 月 21 日）等建立了正式的外交关系。

3．与英国和以色列的建交问题

为保持在中国的经济利益和香港的地位，英国早在 1950 年 1 月 6 日即表示承认中华人民共和国并愿意建立外交关系，同时宣布撤销对国民党当局的承认，但对台湾仍保持实际上的联系，在淡水驻有领事机构。中方表示愿意接受英国代表来北京就两国建交问题举行谈判。中方主要想弄清两个问题：一是英国为什么在中国恢复

联合国合法席位问题上投了弃权票；二是英国对香港和英国属地的国民党各种机构及中国国家财产的态度。1950 年 3 月双方举行谈判，英方做出答复：中国在联合国的合法席位问题应通过多数表决；中国在香港的资产问题应诉诸法院。中方做出答复：对于联合国代表权问题，中方重视的不是票数多少，而在于是否真正对中国友好，断绝同国民党集团的关系；中央人民政府作为中国惟一合法政府，有权处置香港前国民政府的资产。由于英国阻挠宣布起义的香港中国航空公司和中央航空公司的飞机飞返内地，并将其非法判给“美国民用运输公司”，致使中英谈判中断。1954 年 6 月日内瓦会议期间，两国进行了接触，建立起了代办关系。1972 年 3 月才建立大使级关系。

以色列是最早承认新中国的国家之一。1950 年 1 月 9 日，以色列政府致电周恩来外长，宣布承认中华人民共和国。以色列与台湾没有外交关系，支持恢复中国在联合国的合法地位，并主动多次通过各种渠道表示愿与我建交的愿望。但因考虑到同阿拉伯国家的关系，中国政府采取暂不与之建交的政策。直至 1992 年 1 月，中以两国才正式建交。

二、清理在华的帝国主义势力

1. 废除不平等条约。近代以来，帝国主义国家逼迫旧中国政府签订了大量的不平等条约。西方国家依靠这些不平等条约，在中国享有大量压迫和奴役中国人民的特权。根据 1949 年 9 月《中国人民政治协商会议共同纲领》中“必须取消帝国主义在中国的一切特权”的规定，中国政府宣布，不承认外国驻旧中国的外交机构及其人员的合法地位，对尚留在中国的旧外交人员只作侨民看待。各地军管会发布命令，收回外国在中国各地占据的兵营地产；废除旧海关制度和不平等关税，建立独立自主的海关制度和关税政策。1949 年 10 月 25 日成立了中国海关总署，1951 年 5 月起实行新的“海关税则”。中国政府还颁布了外轮管理条例，规定凡出入中国水域的外轮，必须经中方批准和查验；禁止外国人担任领水员；外轮

一般不许驶入中国内河。经过特殊批准的外轮才可进入，但必须悬挂中国国旗，在指定码头停泊。中国于1950年7月建立了统一的船务、港务管理机构，并逐步接管外国在华的轮船公司。

2.逐步征收外国在华企业等的资产。建国之初，中国政府不承认外国在华企业投资经营的合法性，但也不急于表示禁止或没收的政策。朝鲜战争爆发后，美国宣布管制在美的一切中国资产并对中国实行贸易禁运。1950年12月28日，中国宣布冻结、管制和清查美国在华的一切资产，并开始征收美资企业。朝鲜战争期间，因英国追随美国参加朝鲜战争，并征用中国在香港停泊的油轮等，中国部分征用了英国的企业。1953年，因法国参加朝鲜战争、侵略印度支那，中国没收部分法国企业的资产。

3.限制和接管外国在中国经营文化事业的权利。中国政府首先禁止美国新闻处、英国文化委员会在中国的活动，并禁止外侨在中国办报。后来又促使中国天主教会和基督教会摆脱外国控制，走上了自治、自养、自传的革新爱国教会道路。

三、中美关系

新中国成立后，苏联等友好国家坚决主张开除窃据联合国席位的国民党集团，支持恢复中华人民共和国在联合国及安理会中的合法席位，但遭到美国的否决。1950年6月朝鲜战争爆发后，美国派遣第七舰队进驻台湾海峡，在台湾建立了海空军军事基地。中国政府坚决表示抗议和反对。1954年7月，中共中央做出了“一定要解放台湾的决定”，美国为此加强了在台湾海峡的海空军活动并散布台湾地位未定论。1954年9月3日，解放军开始炮击金门。同年12月2日，美国与台湾签订《共同防御条约》。为了显示中国人民反对美国控制台湾的意志和斗争决心，中国人民解放军于1955年1月18日解放了一江山岛，并在同年2月解放了浙江的沿海岛屿。

与此同时，为了缓和台湾海峡的局势，中国政府也表示愿意同美国政府坐下来谈判，讨论缓和远东紧张局势特别是台湾海峡紧张

局势的问题。1954 年日内瓦会议期间，在英国代表团成员杜维廉的斡旋下，中美两国就美国在华被扣人员和中国在美留学生回国问题进行了磋商，解决了双方部分人员的回国问题，但以后在日内瓦的领事级磋商没有取得成果。1955 年万隆会议后，英国和印度为中美直接会谈进行了斡旋，中美双方于 1955 年 8 月 1 日开始在日内瓦举行大使级会谈，后移至华沙举行。1955 年 9 月 10 日，双方曾就侨民遣返问题达成了协议，但其后 15 年断断续续的大使级会谈则没有取得任何成果。分歧的焦点主要有两个：其一，美方主张讨论在台湾地区除防御外不使用武力的问题；中方认为对台湾是否使用武力是中国内政，不能成为中美会谈的议题。中方主张以美国放弃对中国使用武力，从台湾和台湾海峡撤走一切武装力量为议题。其二，中方提出讨论禁运、新闻记者互相采访、司法协助等议题，美方坚持先讨论“不使用武力”问题，否则不能讨论其他议题。

第二节
朝鲜战争、印度支那战争和日内瓦会议

二战后，亚洲国家的民族解放运动风起云涌。在中国革命的影响下，朝鲜和印度支那的革命力量逐渐成长。然而，以美国为代表的西方冷战势力竭力阻止朝鲜和印度支那人民的革命进程。为达此目的，美国首先介入朝鲜战争，后又插手印度支那战争，严重损害了亚洲乃至世界的和平。

朝鲜战争

朝鲜战争是战后第一场大规模的地区战争。由于美军使战火逼近中国东北地区，直接威胁到中国的安全，中国不得不派出志愿军，与朝鲜人民一道并肩作战，扭转了整个朝鲜战争的局面，挫败了美国扩张势力的野心。

一、朝鲜半岛光复与南北对立

1910年日本正式吞并朝鲜并对其进行野蛮的殖民统治。1943年12月1日，美英中领导人在开罗发表《开罗宣言》指出："我三大盟国轸念朝鲜人民所受之奴役待遇，决定在相当期间，使朝鲜自由独立。"

1945年8月9日，苏联红军对中国东北的日本关东军发动全线进攻，8月12日进入朝鲜北部。8月15日，杜鲁门向斯大林发出密信，要求由美军负责在朝鲜北纬38°线以南受降，以北由苏联军队受降，斯大林回信表示不反对。于是，光复后的朝鲜半岛被人为地分为38°线以北的苏战区和38°线以南的美占领区两部分。

战后初期，美苏双方曾商讨过建立朝鲜统一民主政权的问题，但随着冷战局面的出现，美国对此越来越无诚意。1945年10月，美国把极端反共的在美侨居者李承晚送回南朝鲜，组成了以李承晚为议长的军政厅民主议院。1948年5月，南朝鲜单独举行大选。7月12日公布大韩民国宪法。8月15日，正式成立大韩民国，李承晚出任总统。

李承晚分裂祖国的行为遭到了包括南朝鲜居民在内的广大群众的反对。在大韩民国成立以后，北朝鲜进行了普选，产生了最高人民会议并于1948年9月8日通过朝鲜宪法，组成了以金日成为首相的内阁。9月9日，正式成立朝鲜民主主义人民共和国。

1948年9月10日，朝鲜分别致函美苏政府，要求两国同时撤军。1948年底，苏军全部撤出。美国到1949年6月底才撤出本国军队，但留下一个500人的军事顾问团。1950年1月26日，美国与韩国签订了《美韩共同防御援助协定》，李承晚因此认为自己分裂国家的行为有了军事上的保障。正是在这一背景下，1950年6月25日，朝鲜战争在38°线南北军队防御地带上正式爆发。

二、美军介入并威胁到中国的国家安全

对于朝鲜半岛发生的内战，美国政府决定介入。1950年6月

26日，杜鲁门总统下令美国远东地区的部队支援韩国军队作战。6月27日，杜鲁门发表声明宣布，已命令第七舰队进驻台湾海峡，宣称台湾地位未定。7月7日，联合国安理会在苏联代表缺席会议（苏联因要求把国民党代表开除安理会遭抵制，曾一度拒绝出席安理会）的情况下，通过决议，授权美国与其他国家组成“联合国军”司令部，由美国指定最高指挥官，支援韩国。

美国派兵参加朝鲜战争严重地威胁到中国的安全。1950年8月27日，美军飞机9架侵入中国领空，对中国边境城市辑安（集安）、临江、安东（丹东）等地的车站、机场进行扫射，杀伤中国平民24人。周恩来外长当日致电美国政府，表示严重抗议。以后，美军飞机不断侵入中国领空，进行侦察、轰炸等活动，中国政府多次为此提出抗议。

战争初期，朝鲜人民军进展顺利，但1950年9月15日美军在朝鲜西海岸仁川登陆后，战局出现逆转。9月28日，美军占领汉城，10月1日越过38°线，向北推进。到10月中旬时，美韩军队的先头部队离鸭绿江中朝边界仅约10公里。

三、中国人民志愿军抗美援朝

1950年9月30日，周恩来总理在国庆大会上发表了《为巩固和发展人民的胜利而奋斗》的报告。其中警告美国：“中国人民爱好和平，但是为了保卫和平，从不也永不害怕反抗侵略战争。中国人民决不能容忍外国的侵略，也不能听任帝国主义者对自己的邻人肆行侵略而置之不理”，明确警告美国不要越过38°线。10月3日，周恩来总理召见印度驻华大使，请他向美国政府转告中国政府的立场。周恩来总理表示：朝鲜问题应该和平解决，而“美国军队正企图越过‘三八线’，扩大战争。美国军队果真如此做的话，我们不能坐视不顾，我们要管”。但美国政府对于这一警告置若罔闻。

1950年10月1日，金日成首相向毛泽东主席发出紧急求援电报，请求中国出兵援助。经过中共中央政治局和中央主要领导人内部的讨论及与苏联的反复磋商，1950年10月8日，毛泽东以中央

军委主席的名义发布命令，决定组建中国人民志愿军，“援助朝鲜人民解放战争，反对美帝国主义及其走狗们的进攻，借以保卫朝鲜人民、中国人民及东方各国人民的利益”。10月15日前后，中国人民志愿军兵分三路跨过鸭绿江。从1950年10月25日至1951年6月10日，中国人民志愿军先后进行了五次战役，使双方战线基本在38°线一带稳定下来。至1952年10月15日，中朝部队共歼灭美韩军队66.1万余人，其中美军29.1万余人。击落击伤和缴获飞机7323架，击毁击伤和缴获坦克2247辆，击毁击伤和缴获各种火炮4280门。中朝军队的英勇作战，沉重地打击了美军不可一世的嚣张气焰。与此同时，中国人民的优秀儿女为此也付出了巨大的牺牲，几十万志愿军官兵血洒朝鲜疆土。

四、朝鲜停战谈判

1951年5月，美国著名外交官、前国务院政策办公室主任乔治·凯南向苏联驻联合国代表马立克透露了美国政府希望与中朝方面举行停战谈判消息，苏方立即把该信息转告中方。中朝方面磋商后，毛泽东主席作出了既要和谈，也要准备打持久战的决策，并决定通过马立克发出和谈信号。

1951年6月23日，马立克在联合国新闻部发表谈话，代表苏联政府建议朝战双方谈判停战问题。6月25日，杜鲁门发表声明，表示美国愿意举行和平谈判。6月30日，“联合国军总司令”李奇微发表战区广播讲话，希望派出代表与中朝代表会晤。7月1日，中朝方面发表声明，表示同意举行谈判。1951年7月10日，以中朝为一方、以美国为首的“联合国军”为另一方在开城（后移至板门店）举行会谈。

会谈之初，美国方面就提出要求中朝军队从“三八线”后撤30—60公里的主张。美军还出动空军扫射开城中朝代表团驻地，发动夏季和秋季攻势，致使谈判多次中断。就这样，双方打打谈谈，谈谈打打，在付出重大伤亡的代价后，美方最终不得不再回到谈判桌前，于1953年7月27日正式签署了停战协定，规定双方在

朝鲜停止一切敌对活动；在“三八线”附近的实际控制分界线各自后撤2公里，建立非军事区；停止从朝鲜境外增援人员和武器；在停战协议生效三个月内召开高一级政治会议，商讨和平解决朝鲜问题。

朝鲜停战协定的签订是朝中两国人民和全世界和平民主力量的胜利。抗美援朝战争捍卫了朝中两国的独立与安全，打击了不可一世的美帝国主义，不仅维护了远东的和平，也极大地提高了中国的国际地位。

印度支那战争

19世纪后期，法国殖民统治者侵占了印度支那的越南、老挝和柬埔寨。第二次世界大战中，日本侵略东南亚，迫使法国殖民当局与之签订有关的军事协定和共同防卫印度支那议定书，一度出现了法日共管印度支那的局面。1945年3月前后，日本不甘心与法国共管印度支那，解除了法国殖民当局的武装。然而，日本侵略者此时已逃脱不了失败的命运，法国殖民势力已经准备以受降为名，重返印度支那企图恢复其殖民统治。

一、八月革命

1941年5月，印度支那共产党中央委员会建立了以胡志明为首的越南独立同盟（越盟），领导越南人民为独立事业而斗争。1944年12月，越南民族解放军得以建立，开始了全面反对日法殖民统治的斗争。1945年3月9日，日本军队在越南发动政变，解除法国殖民当局武装，扶植建立了以前越南皇帝保大为首的傀儡政权。对此，印度支那共产党号召人民推翻日本殖民统治及其傀儡政权。1945年8月13日，印度支那共产党召开全国会议，成立起义委员会并发出了举行总起义的指令。8月15日，日本战败投降的消息进一步激励了越南人民革命的斗志。8月16日，越盟召开全国代表大会，成立越南民族解放委员会，胡志明当选为主席。会议

通过了实行民族独立和民主改革的政策，并号召举行全国总起义。接着，全国各地的起义风起云涌。8月16日，解放军攻克太原，8月19日，在共产党和越盟的组织下，河内十万群众武装示威，并一举夺得了政权。8月25日，保大皇帝被迫宣布退位。

二、法国殖民统治卷土重来

1945年9月2日，胡志明主席以越南临时政府的名义，在河内巴亭广场50万人的群众集会上，宣读独立宣言，庄严宣告越南民主共和国成立，并宣布取消法国在越南的一切特权，废除同法国签订的一切不平等条约。

在1945年7—8月间召开的苏美英波茨坦会议上，美英两国达成了关于在越南受降范围的决定：北纬16°线以南为东南亚战区司令蒙巴顿将军的受降范围，而16°以北为中国战区参谋长、美国魏德迈将军的受降范围。在越南临时政府成立以后，美国盟军总部禁止在越日军向越南临时政府投降，要求由中国战区的国民党军队来受降。1945年9月21日，在英国的支持下，法国军队乘英国军舰在西贡登陆。23日，法军突然袭击西贡的越南民主共和国地方政权并予以解散。1946年2月，法军又接管了北纬16°线以北的国民党军队防务，越南重又回到了法国殖民统治的局面。接着法军又进驻老挝和柬埔寨，大体上恢复了战前其对印度支那主要城市的殖民统治。

鉴于法国当时进占越南广大农村地区的军事准备不足，所以表示愿意同越南民主共和国进行谈判。越盟此时也需要巩固其在越南北方的革命力量，所以接受了法国的谈判建议。1946年3月6日，双方达成《越法初步协定》，法国承认越南民主共和国是一个“自由的国家”，有自己独立的政府、议会、财政和军队；越南承认越南为法国主导的印度支那联邦和法兰西联盟的成员国，并同意法军在越南北部代替国民党军队；越南南部（交趾支那，南圻）的合并与统一问题在3个月后由公民投票决定。但法国很快破坏协议，擅自成立交趾支那共和国，遭到越南反对。1946年7月，双方重开

会谈，1946年9月14日在巴黎郊区的枫丹白露签订了《临时协定》，又称《9·14协定》，规定双方停止敌对活动，释放因抗战而被法国逮捕的爱国者。然而，法国在完成军事准备后再次撕毁协议，并于1946年12月18日向越南政府发出最后通牒，要求其解除公安和自卫武装。12月19日晚，法军对越南民主共和国发动全面进攻。

1946年12月20日，胡志明发表《告越南人民书》，号召抗击法国侵略者。从此，越南开始了轰轰烈烈的抗法救国战争（1946年12月—1954年5月）。这场战争同老挝、柬埔寨人民为反对法国殖民统治的战争一起被国际媒体称为“印度支那战争”。1949年6月，法国以君主立宪为名，再次扶植起保大傀儡政权。保大政权得到了美国的承认，法国殖民统治当局也得到了美国提供的援助。

三、中国的国际主义援助

中国革命的胜利给了印度支那共产主义者以极大的鼓舞。1950年1月，胡志明访问中国，请求中国共产党提供援助，这一要求得到了充分满足。1950年7月，陈赓将军率部进入越南北部，组织援助工作并协助越盟组织边界战役。8月，韦国清率领中国军事顾问团抵达越南。1951年12月又成立了政治顾问团，由罗贵波任总顾问。1950年9—10月，在陈赓将军的建议下，越盟军队发动了边界战役，拔掉了中越边境的法军据点，歼灭法军近万人，为中国对越援助和越军轮流到中国休整创造了良好的条件。经过数年的奋斗，从1953年冬季开始，越南人民军开始全面反攻，12月包围了法军的战略要地奠边府。法军在奠边府的守军为21个营，共1.8万人的兵力，并有现代化的空军提供补给。但在中国顾问的指导下，越南人民军投入兵力4万余人，采用挖掘坑道的方式向前推进，于1954年3月13日开始了最后的总攻。法国政府望洋兴叹，只能寄希望在1954年4月26日于日内瓦召开的关于和平解决朝鲜问题和恢复印度支那和平国际会议上寻找出路。

1954年日内瓦会议

1953年9月28日，苏联政府照会美、英、法三国，提议召开有中华人民共和国参加的五大国外长会议，讨论缓和世界紧张局势的问题。对于苏联的建议，中国发表声明予以支持。1954年2月，苏、美、英、法四国柏林外长会议决定1954年4月召开有中国参加的日内瓦会议，讨论朝鲜和印度支那问题。1954年4月26日至7月21日，中、苏、美、英、法和有关国家参加了在日内瓦举行的谋求解决朝鲜和印度支那和平的国际会议。中国派出了以周恩来总理兼外长为首席代表，张闻天、王稼祥、李克农为代表，共180多人组成的庞大代表团。这是新中国首次以五大国之一的地位参加国际会议。中央指示，要加强外交活动，破坏美国的禁运封锁和扩军备战政策，促进国际形势缓和，努力争取达成某些协议，开创大国协商解决国际问题的途径。

一、关于朝鲜问题的讨论

1954年4月26日至6月15日，讨论和平解决朝鲜问题。参加的国家除了五大国以外，还有朝鲜、韩国、加拿大、希腊等18个国家。

朝鲜和韩国分别提出了针锋相对的两个提案。朝鲜提出：在全朝鲜实行自由选举；外国军队在6个月内全部撤军；对远东和平有重大关系的国家保证朝鲜和平，为朝鲜统一创造条件。韩国的提案是：由联合国监督在北朝鲜举行自由选举。由于美国国务卿杜勒斯的阻挠和破坏，有关朝鲜问题的会议无果而终。

二、关于恢复印度支那和平的讨论

5月8日—7月21日，会议讨论在印度支那恢复和平问题，参加国除五大国外，还有越南民主共和国、南越保大政权、柬埔寨王国和老挝王国的代表。老挝和高棉（柬埔寨）的抗战部队由于法国

等西方国家反对没有参加会议，但其派出代表到日内瓦进行了积极的会外活动。

5月7日，在越南人民军的沉重打击下，驻守奠边府的法军投降，法国守军司令戴卡斯特利准将成了俘虏。该战役不仅成为越南抗法战争和整个印度支那战争的转折点，而且也为日内瓦会议达成协议创造了有利的条件。

关于印度支那问题的讨论主要集中在两个问题上：越南、中国和苏联主张在印度支那全境停火并政治解决印度支那问题。法国拉尼埃政府的代表主张只讨论军事停火、不讨论政治问题，而且军事停火只限于越南。

6月18日，法国拉尼埃政府倒台，新上任的孟戴斯－弗朗斯赞成停止印度支那战争。在中苏越等国的努力和法英代表的合作下，会议经过妥协和让步，终于在7月21日达成了《越南、老挝、柬埔寨三国交战双方停止敌对行动协议》、《日内瓦会议最后宣言》等文件。这些文件的主要内容有：（1）立即在印度支那全境停止一切敌对行动；（2）以北纬17°线为临时军事分界线，以南为法兰西联邦军集结区，以北为越南人民军集结区。在对方集结区内的军队，300天内撤回己方集结区；（3）禁止一切增援部队和武器及其他作战物资进入越南；（4）由印度、波兰和加拿大三国组成国际委员会，负责各项协议的监督、视察和调查；（5）印度支那三国将分别举行自由普选，以实现各自国家在民主基础上的统一；（6）印度支那三国禁止在本国领土上建立外国军事基地，不参加任何军事同盟；（7）与会各国保证尊重印度支那三国的主权、独立、统一和领土完整，不干涉它们的内政。

杜勒斯只参加了一次会议就离开了日内瓦。美国代表没有在《最后宣言》上签字，但声明不以武力破坏协议的实施。

日内瓦会议促成了印度支那和平的实现，缓和了国际局势，因此具有重要的意义。

第三节
美国对日政策的改变及其在亚太的同盟体系

由于美苏对立日益明显，东亚和中国革命形势的迅猛发展，从1947年开始，美国对日本的政策逐渐发生转变，由原来的削弱日本，使其不再成为美国的竞争对手，逐渐向不过分削弱日本、扶植日本，使日本成为美国在远东对抗苏联岛屿链上重要一环的战略过渡。

美国单独对日媾和

麦克阿瑟在1947年3月1日举行的记者招待会上说，占领日本新阶段的任务是复兴经济，但这有待于缔结对日和约。麦克阿瑟的这一表示引起了日本方面的高度重视，立即着手研究和拟定媾和政策。在后来拟定的媾和请求书中，日本方面明确表示靠联合国无法保证日本的安全，而要由美国来保障。日本方面的这一表示同美国希望放弃“四大国一致”原则，排除苏联同日本单独媾和的想法不谋而合。中国革命胜利和朝鲜战争爆发后，美国更坚定了排除苏联、中国与日本实行单独媾和的决心。1950年下半年，美国单独起草了一份对日和约草案交给有关国家政府。

一、旧金山对日单独和约

1951年9月4日至8日，美国在旧金山召开对日本媾和大会。中国和印度支那三国未被邀请与会，印度和缅甸因此拒绝参加，因此出席会议的只有52个国家。苏联在会议上就美国单方面炮制的和约草案提出了一个新草案，但美国拒绝讨论，结果苏联、捷克斯洛伐克和波兰没有在和约上签字，这样包括日本在内只有49个国家签署了《对日和约》，又称《旧金山和约》。《对日和约》的主要

内容包括：(1) 规定自条约生效时起，日本与每一盟国终止战争状态。盟国承认日本人民对日本领土、领海有完全主权；(2) 日本承认朝鲜独立，放弃对台湾、澎湖、千岛群岛、国联委任日本统治的太平洋等岛屿的一切权利和要求；(3) 以和平方式解决国际争端，不得使用威胁或武力；对联合国的行动给予协助；盟国承认日本是主权国家，具有单独或集体自卫权，可自愿加入集体安全协定。所有占领军不得迟于条约生效后 90 日撤离，但不妨碍业已与日本缔结协定的盟国军队驻留；(4) 政治及经济条款，日本承认盟国现在或今后为结束 1939 年 9 月 1 日开始的战争状态而缔结的一切条约、协定。日本放弃二战前在若干国际条约中获得的权利，放弃在中国的一切特权与利益。日本接受并执行远东国际军事法庭的判决。日本准备与盟国谈判，缔结有关经济、贸易方面的协定，给予互惠的国民待遇或最惠国待遇；(5) 日本应对战争中引起的损害及痛苦给盟国以赔偿。其中有日本愿与曾被日军占领并曾遭受日本损害的盟国进行谈判，以制造、打捞等的服务供盟国利用，协助赔偿等有利于日本的限制规定。

旧金山和会拒绝中国参加，《对日和约》中又鼓吹"台湾地位未定论"，这不能不引起中国人民的义愤。周恩来外长于 1951 年 9 月 18 日发表声明指出："美国政府在旧金山会议中强制签订的没有中华人民共和国参加的对日单独和约，不仅不是全面和约，而且完全不是真正和约。……中央人民政府认为是非法的、无效的，因而是绝对不能承认的。"

二、《日美安全条约》和《日美共同防御援助协定》

在签订《对日和约》的同时，美日还签订了《日美安全条约》和《日美共同防御援助协定》，主要内容有：(1) 日本授予美国军队驻扎日本国内及周围的权利，用以维持远东的国际和平与安全及日本的安全，使日本免受外来武装进攻，也可应邀帮助日本镇压大规模的暴动和骚乱；(2) 在美国驻军期间，未经美国同意，日本不得把基地和其他军事权利给与任何第三国。具体驻军条件由两国行

政协定规定；（3）美日两国政府认为由联合国的安排可圆满维持日本地区的国际和平与安全时，本条约即失效；（4）日本接受美国的武器援助，同时负有为增进和维持本国及自由世界的防卫力量作全面贡献的义务。

美国通过与日本签订的《日美安全条约》和《日美共同防御援助协定》，不仅保证了美国军队有权驻扎在日本，把日本作为美国在亚太地区发挥政治、军事作用的核心，加强对日本、远东和亚太地区的控制，而且还把日本也纳入到了美国的世界反共战略之中，作为在东亚地区遏制共产主义链条上的核心地区，协助美国发挥作用。

美国在亚太地区的同盟体系

美国除了与日本建立了牢固的政治和军事同盟以外，在亚太地区建立了广泛的同盟体系：1950 年 10 月 17 日，美国同泰国签订《军事援助协定》；1951 年 8 月 30 日，美国与菲律宾签订《共同防御条约》；1951 年 9 月 1 日，美国与澳大利亚、新西兰签订《澳新美安全条约》；1953 年 8 月 8 日，美国与韩国签订《美韩共同防御条约》；1954 年 9 月 8 日，美国纠集英国、法国、澳大利亚、新西兰、菲律宾、泰国和巴基斯坦签订了《东南亚集体防务条约》；1954 年 12 月 2 日，美国与台湾国民党政权签订《共同防御条约》。美国在亚太的同盟条约体系主要针对中国而建立，希望它们发挥所谓“遏制中国共产主义势力扩张”的作用。美国曾经打算在亚太地区建立一个类似北约的多边同盟体系，但最后所建立的军事同盟不是双边或三边的，就是次地区的，其原因一是许多美国的盟国对美重新武装日本心有余悸，二是美国及其盟国在朝鲜战争中得到教训，不愿为台湾国民党政权承担更多的责任，这些情况可以从《澳新美安全条约》和《东南亚集体防务条约》的缔结过程中清楚地考察到。

一、《澳新美安全条约》的缔结

1949年《北大西洋公约》签署后，澳大利亚和新西兰就担心随着美国在欧洲地区承担义务的增加，会导致其忽略南太平洋的事务。由是新西兰总理霍兰和澳大利亚外长彭斯德先后呼吁仿照北约签订一个太平洋公约，或作出某种亚太地区的集体防务安排。朝鲜战争爆发后，美国加速武装日本，又引起这两个国家对日本军国主义复活的担心，更加迫切希望能够建立一个以美国为首的太平洋地区集体安全机制。美国起初对澳新的呼吁并不热心，但由于在朝鲜战场上的失利和签订对日和约需要澳新两国的支持，美国开始考虑太平洋集体防务问题。

1951年1月3日，美国国务卿杜勒斯的特别助理阿里森拟定一个《太平洋公约草案》，认为美国在太平洋地区的集体防务范围应包括日本、琉球群岛、台湾、菲律宾和澳大利亚这条由海岛构成的屿链。杜勒斯于当年2月下旬前往澳新两国商议此事，但因美国的太平洋防务方案中包括二战曾严重危害过澳新安全的日本，结果遭到了这两个国激烈反对。因此，美国只好改变战略，决定与澳新、日本、菲律宾、台湾分别签订防御条约，构成一个以美国为轮轴，以上述国家和地区为轮辐的太平洋集体安全机制。

尽管签订的条约是双边或三边条约，但条约覆盖的范围却不仅限于缔约国所在的地域。1951年9月1日美国、澳大利亚和新西兰在旧金山签订《澳新美安全条约》，规定：对任何一缔约国本土或它在太平洋上所管辖的岛屿领土，或它在太平洋上的武装部队、公有船只或飞机的武装进攻，应被认为是对所有缔约国的武装进攻。每一缔约国将按照本国的宪法程序采取行动，应付共同的危险。换言之，如果美国在日本、菲律宾的驻军受到攻击，澳新也有义务参加美军的军事行动。这种规定是不对等的，因为澳新在太平洋的军事部署显然不像美军的部署那样无处不在。

二、《东南亚集体防务条约》的缔结

从1954年3月13日起，越南人民军发起了奠边府战役。4月

7日，为争取英国和部分亚洲盟国介入印度支那战争，美国总统艾森豪威尔提出了“多米诺理论”。他把印度支那比作一支多米诺骨牌，声称“如果印度支那落入共产党手中”，泰国、缅甸、马来亚和印度尼西亚将跟着倒下去。为防止“多米诺骨牌效应”发生，美国于1954年6月在华盛顿召开美、英、法、澳、新五国军事会议，商讨建立东南亚军事集团问题。

1954年7月21日《日内瓦协议》签署后，越南、老挝和柬埔寨三国的独立、主权、统一和领土完整得到承认，美国迫不及待地于9月6—8日纠集英、法、澳、新、菲、泰、巴基斯坦八国在菲律宾首都马尼拉召开讨论东南亚地区安全的会议。然而，美国提出的东南亚条约草案遭到了其他与会者的异议，这使会议最后签订的《东南亚集体防务条约》及其附件《东南亚集体防务条约议定书》和《太平洋宪章》不得不作出一些修改：（1）美国原要求缔约国承担责任“抵抗共产主义侵略”，而其他与会国担心这种表述“过于刺激”，最后只规定缔约国有责任“抵抗武装进攻”和防止“颠覆活动”。美国没有办法，只好在谅解备忘录中单独声明自己所理解的“侵略”为“共产党侵略”。（2）美国原要求将越南、老挝和柬埔寨纳入“条约保护区域”，但法国担心这可能影响《日内瓦协议》的履行，最后没有纳入条约正文，只是在议定书中给予了说明。（3）条约第8条规定，“条约区域”“不包括北纬21度30分以北的太平洋地区”，即不包括中国的香港和台湾，说明大多数缔约国不愿为美国、英国和台湾国民党集体火中取栗，承担义务。

《东南亚集体防务条约》及其根据该条约建立的“东南亚条约组织”（SEATO）是美国敌视新中国，插手东南亚事务，填补老殖民主义者撤离真空的工具。该条约名义上为“东南亚集体防务条约”，但参加该条约的东南亚国家只有菲律宾和泰国，这反映出美国以中国为假想敌的政策在东南亚地区并不具有诱惑力。事实上，东南亚条约组织从其成立之日起就没有起多大作用，因此不得不于1977年6月无声无息地予以解散。

第四节　亚洲国家民族独立和解放运动

英、法、荷兰等老牌殖民帝国在二战中遭受沉重打击，而一些亚洲殖民地国家的民族政党和人民经过战争的洗礼则更加成熟，他们依靠在反法西斯战争中积蓄的力量，开始了争取民族解放和国家独立的新一轮斗争。

印度尼西亚人民争取独立的斗争

印度尼西亚于1596年沦为荷兰的殖民地。1942年3月日本军队侵占印尼，迫使荷兰殖民当局投降，日本成为印尼新的宗主国。在日本统治期间，印尼共产党等争取印尼民族独立组织开展了反抗日本殖民统治的武装斗争。日本投降后，印尼共产党召集各反法西斯组织举行会议，决定联合起来共同争取国家的独立。1945年8月17日，经反法西斯组织劝说，在二战前一直从事反荷兰殖民统治的民族运动领导人苏加诺在雅加达代表各民族解放运动组织宣读《印度尼西亚独立宣言》，宣告印度尼西亚共和国成立。同年9月1日组成了新政府，苏加诺和哈达分别任总统和副总统，并迅速拟定宪法，建立了8万人的人民治安军正规武装力量。

1945年9月底，东南亚盟军总司令蒙巴顿派到印尼接受日军投降的英国军队在雅加达、万隆、三宝垅等城市登陆。英军释放了被日本监禁的荷兰战俘，并将其编为“荷印联军”。10月初，首批从欧洲赶来的两个连的荷兰军队也在雅加达以盟军的名义登陆。英荷军队以受降的名义占领印尼的各大城市和战略要地，激起印尼人民反抗英荷侵略的武装斗争。由于世界舆论的压力，英国军队于1946年10月全部撤离印尼，将其控制区交给荷兰殖民主义者。

由于荷兰殖民者一时无法控制印尼广大地区，因此一面调兵遣将，一面同印尼共和国谈判。1946年11月15日，双方经过谈判

达成《林牙椰蒂协议》，规定：荷兰承认印尼对爪哇、苏门达腊和马都拉行使“事实上的主权”，但印尼应与荷兰占领的婆罗洲等地区组成印度尼西亚联邦，并与荷兰在1949年以前组成荷兰—印度尼西亚联盟；尊奉荷兰女王为国家元首，恢复并赔偿外国资本的权益和财产。《林牙椰蒂协议》实际已把印尼降低为荷兰附属国的境地，但荷兰方面仍不满足。1947年5月27日，荷兰在完成侵略准备后，以修改该协议为名，要求与印尼成立临时联邦政府．从实际上完全控制印尼政府，并要求14天内予以答复。

为了抗击荷兰侵略者，苏加诺任命印尼共产党领导人沙利佛丁组阁。1947年7月21日，荷兰拼凑12万大军，对印尼共和国发动全面军事进攻。印尼人民对此毫无畏惧，英勇反抗。美国此时插手印尼局势，操纵联合国安理会通过决议，成立了由美国、比利时和澳大利亚组成的“调解委员会”。1948年1月17日，强迫印尼政府代表同荷兰代表在美国运输舰“伦维尔”号上签订了《伦维尔协定》，使荷兰控制了爪哇、苏门达腊的大部分地区，并在印度尼西亚联邦成立之前由荷兰继续在印尼行使主权。

在抗击荷兰殖民军的斗争中，依靠群众的印尼共产党的力量日益壮大，使印尼资产阶级政府十分恐慌。在美国的支持下，1948年1月31日，哈达组织的内阁代替了沙利佛丁内阁。从9月19日开始，哈达政府以共产党要夺权等为借口，对印尼共产党和进步人士进行大规模捕杀，三万余人被捕，一万余人被杀害，印尼共产党力量遭受严重摧残。哈达政府倒行逆施的行为实际上削弱了印尼争取民族独立的力量。1948年12月19日，荷兰殖民者发动了第二次殖民战争，占领了印尼共和国的临时首都日热，苏加诺、哈达等政府要员也成为荷兰军队的阶下囚。

印尼广大人民坚持游击战争，迫使荷兰殖民军不得不释放苏加诺等人。1949年11月2日，在“调解委员会”主持下，印尼政府和荷兰在海牙签订《圆桌会议协定》，规定：（1）由印尼共和国和荷兰扶植的15个邦区组成“印度尼西亚联邦”，荷兰于1949年12月30日以前向“印尼联邦”移交主权；（2）“印尼联邦”与荷兰组

成以荷兰女王为最高元首的“荷兰—印度尼西亚联盟”，在外交、国防、经济等领域与荷兰平等合作，承认荷兰原有的一切权利；(3) 西伊里安继续由荷兰占领。这是一个表面平等、实际上仍保留荷兰干预印尼内政等殖民权利的条约。1949 年 12 月 27 日，荷兰正式移交“主权”给印尼。

1950 年 8 月 14 日，印尼议会通过印度尼西亚共和国临时宪法。8 月 15 日，印尼总统苏加诺宣布统一的印度尼西亚共和国成立，印尼实现了完全的独立。1954 年 8 月 10 日，印尼同荷兰达成了取消“荷兰—印度尼西亚联盟”的协议。1963 年 5 月，印尼收复西伊里安。

印巴分治

18 世纪中期英国将印度变成自己的殖民地，分成直接统治的“英属印度”和间接统治的五百多个土邦。印度人民反抗英国殖民统治的斗争一直未中断，但由印度教教徒为主体的国大党主张印度作为一个整体独立，而穆斯林联盟则要求建立独立的穆斯林国家，实行分治。二战爆发后，为了应付战争，英国许诺在战后给予印度独立。二战结束后，印度反英求独立的群众斗争日愈高涨。1946 年 2 月 18 日，孟买印度水兵两万余人发动起义，要求印度独立。19 日，20 余万工人举行罢工，配合水兵起义，迫使英国首相艾德礼宣布派遣特使团赴印度同国大党和穆斯林联盟就自治问题进行谈判。

一、印度教教徒同穆斯林发生教派冲突

英国特使团于 1946 年 3 月 24 日抵达印度，与印度各界接触后提出了联邦、省的联合和省“三级权力”的方案，即联邦立宪会议由选举产生，但政府由印度教教徒和穆斯林各五人，土邦代表四人组成；愿意联合的省可以成立共同的行政和立法机构；其余权力属各省。1946 年 5 月 16 日，英国政府发表声明，正式公布了这一方

案。在7月份举行的立宪会议选举中，国大党得209席，穆斯林联盟得75席，其他小党得14席。在这种情况下，英国总督魏菲尔推翻了原来组织联邦政府的“5—5—4公式”，决定在临时政府中给国大党6个席位，穆斯林联盟5席，其他方面3席。这一决定引发了印度教教徒同穆斯林之间大规模的暴力冲突，但魏菲尔还是在9月2日成立了临时政府，自任总理并任命国大党主席尼赫鲁为副总理。穆斯林联盟派出5人参加临时政府，但拒绝参加12月9日召开的立宪会议，而穆斯林与印度教教徒大规模的暴力冲突始终未停止。形势表明，如果不实行分治，内战难以避免。

二、蒙巴顿分治方案

1947年2月20日，英国首相艾德礼发表声明，宣布将在1948年6月以前把政权移交给印度人，如果届时印度的混乱不能停止，建立不了中央政府，就把权力移交给省政府。为了加速权力移交，1947年3月22日，二战时期东南亚盟军司令蒙巴顿勋爵继任印度总督。6月3日，蒙巴顿公布了“印度独立法案”，决定承认穆斯林建立巴基斯坦（意为“清真之国”）的权利。7月4日，英国议会通过该法案，7月18日正式公布，要点是：（1）印度分为印度教教徒居多数的印度和穆斯林居多数的巴基斯坦两个自治领；（2）授予各土邦自由选择加入其中的一个自治领的权利。如土邦不愿加入自治领，可与英国保持原有关系，但不能建立自治领。

8月25日，英军撤退，印度和巴基斯坦正式分治，其中巴基斯坦包括两部分：西部由西旁遮普、信德、俾路支和西北边疆省组成；东部包括东孟加拉和阿萨姆的西尔赫特县。

三、克什米尔成为印巴冲突的根源

在印巴分治时，没有明确克什米尔的归属问题。克什米尔分查谟和克什米尔两个地区，人口约500万，面积20万平方公里。当时90%的居民是伊斯兰教徒，但土邦的王公哈利·辛格是印度教徒。按照蒙巴顿法案，土邦王公可以自由选择加入印巴，或保持现

有地位。1947年8月12日，哈利·辛格分别向印巴致电，要求达成维持现状的协议，14日，与巴基斯坦达成了协议，印度却积极活动，准备将其归并。这时，克什米尔境内发生了伊斯兰农民反对印度教徒地主的暴动，得到了巴基斯坦边界伊斯兰教徒的支持。查谟境内发生了对伊斯兰教徒的大规模仇杀，巴基斯坦边境的一个部族，数千名帕坦人武装进攻克什米尔，逼近其首府斯利纳加。王公哈利·辛格出逃。

1947年10月26日，哈利·辛格正式宣布克什米尔归并印度，并要求印度派兵保卫斯利纳加。10月27日，印度军队一个团空运至斯利纳加，次日，对帕坦人展开反攻。接着，10万印度军队开进克什米尔。真纳下令巴军立刻投入战斗，但英国人巴军司令格拉西将军拒绝听命，声称，只有其上级（英国人）印度军总司令奥金莱克元帅下令才能执行。而奥金莱克反对巴基斯坦军队进入他认为在法律上已经归属印度的克什米尔。这样，真纳只好鼓动部族军队与印军作战，并把约3万人的部族武装改编成“自由克什米尔政府”的正规军。冬季大雪封山后，印军被迫停止军事行动。

1948年1月，印度向联合国安理会控告巴基斯坦侵略，巴基斯坦反驳，双方展开了激烈的外交战。1948年4月21日，安理会通过决议，规定在克什米尔举行公民投票决定其归属问题。印巴双方表示接受。5月，两国战事再起，8月13日，在联合国印巴问题委员会调解下再次停火。1947年7月27日，印巴双方按实际控制线签订“停火线协议”，对于克什米尔的领土，印度占有3/5，巴基斯坦占有2/5；人口，印度占400万，巴基斯坦占100万。从此，克什米尔成为两国悬而未决的问题。违背克什米尔人民意志的停火线成了印巴两国争夺与对峙的焦点。

第五节 战后中东

二战前，中东广大地区处于英法的殖民统治下。二战期间和战

争结束后，中东地区人民争取民族独立的群众运动蓬勃发展，但巴勒斯坦问题也在这一时期突出出来，成为中东问题的核心。

叙利亚与黎巴嫩获得独立

第一次世界大战后，叙利亚和黎巴嫩沦为法国的委任地。二战期间，法国维希政权控制了叙黎并与德军合作，威胁到中东盟军的安全。1941 年 6 月 8 日，英国军队会同戴高乐领导的自由法国军队攻占叙黎，为了赢得两国人民的支持，自由法国驻中东代表以戴高乐的名义发布文告，宣布废除委任统治，让叙黎人民享有独立和自由。1945 年 2 月，叙黎两国以独立国家名义对德国宣战，并成为联合国创始会员国。

虽然叙利亚和黎巴嫩名义上已经获得独立，但法英在两国的驻军却一直不肯撤退。为了实现国家的彻底独立，叙黎两国政府强烈要求法英撤军。法国殖民当局非但不撤兵，反而向贝鲁特增兵，激起两国人民的反抗。1945 年 5 月，法国军队动用飞机、大炮轰炸大马士革，造成数千人伤亡。两国人民进行罢工、罢市，英国政府则借机压法国撤军。1945 年 6 月 3 日，法军被迫撤出大马士革。1946 年 2 月，叙黎两国政府向联合国安理会控诉英法拒绝撤军侵害了联合国会员国的主权。联合国安理会随后作出决议，要求外国军队从两国尽快撤出。1946 年 4 月 17 日，英法两国从叙利亚撤军，叙利亚因此把这一天定为独立日。同年 8 月，英法军队也撤出了黎巴嫩。

巴勒斯坦问题和第一次中东战争

第一次世界大战期间，英国政府发表《贝尔福宣言》，支持犹太复国主义组织在巴勒斯坦建立犹太人的民族之家。一战后，英国取得了对巴勒斯坦的委任统治权，犹太人开始大量移居巴勒斯坦，这引起了巴勒斯坦阿拉伯人的强烈不满。1939 年英国发表“白皮

书"，开始限制犹太人的移入，结果又引起犹太人的不满。1942年5月，犹太复国主义组织在纽约通过决议，决定用武力冲破英国的阻挠，建立犹太国家。

一、联合国大会通过第181（二）号决议

二战结束后，犹太复国主义组织再次要求英国当局取消"白皮书"中对犹太人的限制政策，让受德国法西斯迫害劫后余生的10万欧洲犹太人移入巴勒斯坦。英国拒绝这一要求，犹太复国主义武装由是开始了反对英国统治的武装斗争，破坏桥梁、炸毁在耶路撒冷的英军司令部，甚至暗杀了英国驻开罗总督莫因勋爵。英国战后实力下降，单独在中东实行殖民统治难以为继，于是向美国求救。

战后实力强盛的美国打算排挤英国，插足中东，所以它一方面表示支持英国继续统治巴勒斯坦，但又要求英准许10万欧洲犹太难民移居巴。1946年7月，以格雷迪为首的美国代表团在伦敦同以莫里森为首的英国代表团举行会谈后提出了一个"分省自治"的方案，史称《莫里森—格雷迪计划》，把巴勒斯坦划分为一个犹太自治省（占总面积17%），一个阿拉伯自治省（占总面积42%），两个由英国直辖的省（耶路撒冷、内格夫）的联邦国家，犹太省可以接纳犹太移民，整个联邦由英国继续统治。这个计划遭到阿犹双方的反对。1946年8月5日，犹太复国主义组织提出了一个分治计划：结束英国委任统治，在巴勒斯坦分别建立阿拉伯国和犹太国（占总面积65%）。美国杜鲁门政府此时转变态度，宣布支持该方案，使反对分治的英国无计可施，被迫将巴勒斯坦问题提交联合国处理。1947年5月，联合国特别会议决定成立一个除安理会常任理事国之外的11国组成的特别委员会调查巴勒斯坦问题。该特别委员会于当年8月底向联合国大会递交了一份报告，一致同意结束英国对巴勒斯坦的委任统治，但对巴勒斯坦未来政治形式方面提出两种意见：多数特委会国家赞成实行分治，即建立一个阿拉伯国和一个犹太国，少数国家主张成立联邦国家，内部划分为阿拉伯区和犹太区。1947年11月29日，联合国大会以33票赞成，13票反

对，10 票弃权表决通过了第 181（二）号决议，即《巴勒斯坦分治决议》，决定：（1）在 1948 年 8 月 1 日以前结束英国的委任统治。（2）在委任统治结束后两个月内，成立犹太国（面积 1.42 万平方公里，占总面积 56%）和阿拉伯国（面积 1.1 万平方公里，占总面积 43%）。（3）耶路撒冷及其周边共约 158 公里作为独立主体，由联合国管理。

二、第一次中东战争

第 181（二）号决议通过后，犹太人感到欢欣鼓舞，而阿拉伯人则强烈反对。1947 年 12 月 17 日，阿拉伯国家联盟发表声明，指出：分治决议违背了基于公理和正义的民族自决原则，阿拉伯国家决心为分裂巴勒斯坦的决议而战。1948 年 5 月 14 日，英国最后一批驻军撤离，英国在巴勒斯坦的委任统治宣告结束。当天下午 4 点，犹太复国主义组织领导人本·古里安在特拉维夫宣读《独立宣言》，宣告犹太人的国家——以色列独立。次日，埃及、外约旦、伊拉克、叙利亚和黎巴嫩五国对以色列宣战，第一次中东战争爆发。

战争初期，以色列所面临的局势非常严峻。但由于参战的阿拉伯国家不团结，且联合国安理会曾于 1948 年 5 月 29 日和 7 月 19 日两次作出停火决议，使得以色列得到物资补充，能够对阿拉伯国家各个击破，最终大获全胜。从 1949 年 2 月至 7 月，埃及、黎巴嫩、外约旦和叙利亚被迫同以色列签订停战协定。以色列在战争结束时控制了 2.085 万平方公里的土地，占领了巴勒斯坦总面积的 80%，比分治决议分割给以色列的 1.42 万平方公里领土多出 6000 余平方公里。加沙地带被埃及占领，约旦河西岸地区和东耶路撒冷为外约旦占领，分治规定建立的阿拉伯国始终未能建立起来。

埃及共和国的建立

阿拉伯国家在第一次中东战争中的失败引起了阿拉伯人民深刻

的反思。许多人认识到，封建王朝的腐败是阿拉伯国家失败的直接原因，而殖民主义的统治则是更深层次的缘由。在这一背景下，埃及发生了推翻封建王朝统治，建立共和制国家的人民革命。

埃及曾是奥斯曼帝国的一个行省，在 1869 年苏伊士运河开通后成为欧洲强国争夺的重要目标。1882 年 7 月，英军以保护运河安全为名，占领了埃及。第一次世界大战后，由于埃及人民的反抗斗争和民族资产阶级政党发动的独立运动，1922 年 2 月 28 日，英国被迫宣布承认埃及为独立国家。但实际上埃及仍处在英国的严格监控之下。1936 年签订的《英埃同盟条约》中规定英国在运河区继续拥有驻军权；英埃在外交上必须保持一致，以及英国有权监督埃及国防事务等。

二战后，埃及再次爆发反英独立运动。1945 年 10 月，埃及政府要求修改 1936 年条约。1946 年 10 月，英埃双方经过谈判草拟了《关于修改 1936 年英埃条约的谈判文件》，史称《贝文—西德基议定书》，规定：1949 年 9 月 1 日以前从埃及撤出全部英军，建立英埃联合防务机构。但是，在关于苏丹地位问题上，双方发生了极大的分歧。埃及主张合并苏丹，英国则坚持苏丹地位未定，应由苏丹人自己决定。埃及政府因此中断谈判。1947 年 2 月，埃及政府发表声明，向联合国呼吁废除 1936 年英埃条约，英军撤出埃及和苏丹。1947 年 7 月 8 日，埃及政府向联合国安理会提出控诉，要求英军立即全部撤出埃及和苏丹。因涉及到苏丹等复杂问题，安理会虽多次讨论，但议而未决，埃及独立问题就此搁浅。

1952 年 7 月 23 日，纳赛尔领导的自由军官组织发动革命，推翻了腐朽的法鲁克王朝，宣布成立埃及共和国，组建新的革命政府。这虽然标志着埃及的自主独立，但实际上英国在埃及的殖民特权尚未被彻底清除，埃及的独立任务尚未彻底完成。

1953 年 2 月 12 日，英埃双方就苏丹问题达成协议，规定苏丹制宪会议有权决定自己的地位（1955 年 12 月 20 日苏丹独立）。3 月，英埃就英国从运河区撤军问题举行谈判，埃及主张英军全部撤离，埃及不参加西方的任何联盟。英国则主张英军在基地留下部分

技术人员，阿拉伯国家遭受攻击时英国可使用基地，埃及加入西方国家牵头的中东防御条约等。谈判因此中断。1954 年 7 月英埃两国恢复谈判，10 月 19 日，两国达成《关于苏伊士运河区军事基地的协定》，规定，废除 1936 年条约，英军在 20 个月内撤出运河区。埃及在谈判中也作出让步，同意保留英军基地的战备状态，以便在土耳其和阿拉伯国家遭侵略时英军可重新进入。1956 年 6 月 14 日，最后一批英军撤离运河区。至此，英国对埃及的殖民统治彻底结束。

第二编

战后国际体系的变化

第四章

苏联对外战略调整及其对国际格局的影响

第一节 冷战对峙下苏联对外战略的调整

苏联"三和"路线的确立

1953年3月5日，斯大林逝世。随后，赫鲁晓夫一步步地走到了苏联政治舞台的中心。1953年9月，他当选为苏共中央委员会第一书记，1958年3月出任部长会议主席，从而集党政大权于一身，成为苏联的最高权力核心。

在这一政治变动的初期，苏联的对外战略思维就表现出一些初步变化。它一方面强烈谴责美国的冷战政策，另一方面也表示要通过"共同协商"和平地解决国际间有争议的问题，缓和与西方国家的紧张关系，扩大双方的经济联系。为此，苏联采取了一系列具体步骤。

1956年2月14—25日，苏共召开了20大。赫鲁晓夫在代表苏共中央所作的报告中指出："我们时代的主要特点是社会主义已

越出了一国的范围，成为一种世界体系”，而“资本主义的总危机在继续加深”。这是苏共对国际形势的基本判断，体现了社会主义阵营在苏联国家战略中的地位。

在报告中，赫鲁晓夫把近年来苏联对外政策的调整进一步系统化和理论化，提出了几个有关当代国际关系的重大理论问题。这些观点随后又不断地得到补充和发展。

第一，关于防止现代战争的可能性问题。赫鲁晓夫指出，当今世界政治结构发生了巨大变化，“国际社会主义阵营出现了”，它们的物质力量在发展，也具有反对战争的坚定意志。其他一些国家，包括资本主义国家的工人运动，也已成为反对战争的重要力量。因此，现代战争“并不是注定不可避免的”。在当时美苏尖锐对抗的情况下，这一观点成为苏联对外战略调整的理论基础。

第二，关于两种社会制度和平共处问题。赫鲁晓夫指出，和平共处“过去是现在仍然是苏联外交政策的总路线”。他强调，在核时代，人类只有两种选择，或者是和平共处，或者是共同毁灭。不同社会制度的国家和平共处“是符合各国人民利益的惟一出路”，各国应该“承认每种社会制度都有存在的权利”。

第三，关于和平过渡问题。赫鲁晓夫认为，随着国际形势的发展，“向社会主义过渡的形式将会越来越多样化”。在某些资本主义国家，工人阶级的力量已经很强大，只要他们把农民、知识分子和一切爱国力量团结到自己周围，并给机会主义分子以坚决回击，就可能击败反动势力，“取得议会中的稳定的多数，并使议会从资产阶级的民主机构变成真正代表人民意志的工具”，为实现根本的社会变革创造条件。

第四，关于和平竞赛问题。赫鲁晓夫认为，两种制度间的意识形态分歧将继续存在，但这一分歧不应通过对资本主义国家内部事务进行“武装干涉”或挑起“军事冲突”的办法来解决，只能通过和平竞赛。他相信，社会主义比资本主义“具有决定性的优越性”。

这样，经过多年的对抗，苏联提出了和平共处、和平竞赛、和平过渡的“三和”路线。对外战略的这一重大调整直接影响了苏联

处理对外关系的具体策略。赫鲁晓夫指出，要和平共处，就要彼此让步，相互妥协，相互迁就，在国际争端的解决中摒弃战争手段。这表明苏联在与西方国家的关系中将更多地强调各国利益的均衡、妥协与合作。

赫鲁晓夫还调整了斯大林时期不重视新独立国家的政策。他认为，民族独立国家是存在于两大阵营之间的“和平地带”，它们追求民族独立、反对帝国主义渗透及军事集团的努力使国际“力量对比为之改变，并且有力地加强了和平阵线”，而且这些国家还存在着“实现向社会主义过渡”的可能性。这一战略性调整为苏联推行更加积极的外交政策提供了更为广阔的空间。

总之，赫鲁晓夫时期苏联对外战略调整的主要目标为：（1）缓解两大阵营间的尖锐冷战状态，消除战争危险，为国内社会经济和社会主义阵营的发展创造相对和平的国际环境；（2）改变“美攻苏守”的被动态势，力求与美国平起平坐，实现美苏联手、共同主宰世界；（3）加强苏联在社会主义阵营中的领导地位，将各社会主义国家纳入苏联的全球战略轨道；（4）加紧扩大在第三世界的影响，与美国争夺外交空间。根据这一目标，苏联的外交政策表现出如下特点：把与西方国家的关系放在突出地位，特别是以美苏关系为核心；调整与社会主义国家的关系，巩固苏联的领导地位，进而把社会主义阵营作为实现其全球战略的支柱；积极向第三世界渗透，突破美国的遏制包围。

美国冷战政策的强化

1953年1月，共和党人艾森豪威尔入主白宫。4月16日，他在美国报刊主编协会发表演说时指出，随着斯大林逝世，一个时代结束了。苏联新领导现在有一个“宝贵的机会”，认清面临的危险，与其他国家一道扭转历史潮流，并表示欢迎苏联为“和平目的”所做的真正努力。

苏联领导层的变动并未能使美国新政府改变对苏联的基本看

法，反共反苏仍然是艾森豪威尔政府对外战略的核心目标。艾森豪威尔认为杜鲁门政府的遏制战略已经失败，批评这一战略是消极的、反应性的，无力使东欧人民摆脱遭受苏联“奴役”的处境。国务卿杜勒斯认为，苏美对抗主要是一场思想斗争，不能单靠物质力量或战争去赢得，只有在政治上采取进攻性战略才能最终战胜共产主义。根据这一判断，艾森豪威尔政府对美国的对外战略作了大幅度调整。这包括：

1. 解放战略。1953 年 1 月，杜勒斯在国会作证时声称，要用“政治战、心理战和宣传战”等战争以外的一切手段，宣传西方的思想意识和生活方式，促进社会主义国家内部的“和平变革”，最终促使东欧国家摆脱苏联的控制，把东欧人民“解放”出来，把共产主义“推回去”。波、匈事件后，艾森豪威尔政府于 1957 年进一步提出“和平取胜”战略，更加明确地表示要通过“和平演变”来促进“苏联世界”的内部变革，颠覆社会主义制度。杜勒斯把社会主义国家“和平演变”的希望寄托在第三代、第四代的身上。这一政策具有明显的进取性，表明美国对外政策中意识形态色彩的增强。

2. “新面貌”安全政策。1953 年 10 月，艾森豪威尔批准了国家安全委员会提出的《NSC-162/2 基本的国家安全政策》文件。该文件明确指出，美国国家安全的基本问题是“对付苏联的威胁”，同时“避免严重削弱美国经济”，避免动摇美国的价值观和社会制度。为此，美国应该削减常规军备，大力发展核武器；削减地面和海上常规力量，大力发展战略空军；削减海外驻军，在国内建立中央预备队，随时增援驻外美军及盟国。这一被称作“新面貌”的安全政策突出强调了核威慑力量的重要性，规定所有军种都要装备核武器。艾森豪威尔政府还把核武器看作与其他武器一样的军事手段，主张无论何时，只要军事上需要就使用核武器。

3. “大规模报复战略”。这是“新面貌”安全政策的核心。1954 年 1 月 25 日，杜勒斯发表题为“大规模报复”的演说，对这一军事战略作了公开阐述。他声称，美国将不会再卷入像朝鲜战争

那样的代价巨大的有限冲突，它将利用巨大的报复力量，以自己所选择的地点和方式，对任何地方发生的侵略作出反应。美国认为，这一战略可以对潜在对手构成威慑，遏制对手发动战争的企图。为表明美国实施这一战略的决心，杜勒斯在1956年1月还提出了“战争边缘政策”，即为对付共产主义侵略，美国将不怕危机升级，不惜走到战争边缘，但要掌握不使战争真正爆发的“必要艺术”。这一新政策的突出特点是核威慑、核讹诈。

1961年1月，民主党人肯尼迪上台。他继承了战后美国以反苏反共为核心的冷战思想，上台伊始就表现出咄咄逼人的进攻性。他在就职演说中公开宣称：“我们将不惜任何代价、承担任何重负、对付任何艰难困苦，去支持任何朋友，反对任何敌人，以确保自由的存续和胜利。”但此时的美国却面临着严峻挑战。首先是苏联军事力量的迅速发展。1953年8月，苏联氢弹爆炸成功，1957年10月又成功发射第一颗人造卫星，从而在洲际导弹技术方面取得了领先于美国的优势。这种“导弹差距”从根本上动摇了“大规模报复战略”赖以存在的基础。美国在第三世界也面临着挑战。50年代中期以来，第三世界民族解放运动迅猛发展，反帝反殖反西方情绪普遍高涨。这为苏联势力的扩大提供了机会，但美国却因“大规模报复战略”的制约难以作出有效反应。对肯尼迪来说，国际形势的另一个重要变化是苏联对外政策的调整和东欧国家自主倾向的明显增强。在他看来，过去铁板一块的“铁幕”已出现了美国可以利用的裂缝。

根据国际形势的新变化，肯尼迪调整了美国的对外战略。在1961年1月的国情咨文中，他提出了“一手拿剑，一手拿橄榄枝”的“和平战略”，力图在实力地位的基础上，利用战争与和平两手，把对抗与缓和结合起来，确保美国在与苏联争霸斗争中的主动地位。

与此相适应，肯尼迪政府抛弃了“大规模报复战略”，代之以“灵活反应战略”。1961年3月，肯尼迪在给国会的特别咨文中指出，当今世界面临的问题不是用军事手段能够解决的，但美国的军

备必须充足，应确保对各种形式的威胁作出灵活而坚定的反应。这一新战略主张，应大规模增加军事预算，全面扩充军事力量，以便以各种手段对付各种类型的战争，即以核力量对付全面战争，以常规力量对付有限战争，以“特种部队”对付民族解放战争。关于常规战争，肯尼迪政府针对苏联和中国提出了“两个半战争”战略，即准备同时在欧洲和亚洲打两场大规模战争，并在其他地区打一场小规模战争。

肯尼迪政府主张与苏联展开对话，在某些双方感兴趣的领域进行有限的交流与合作。它认为，“解放政策”是一种幻想，美国应当采取“具体措施”，“在铁幕上的任何裂缝中培养自由的种子”，通过援助、贸易、旅行、科技文化交流等途径，促进东欧国家的演变，“把共产党世界带进我们所寻求的多样化的自由世界中来”。

肯尼迪政府还把日益觉醒的亚、非、拉和中东地区看作是“保持和扩大自由的伟大战场”，因而在对第三世界加紧军事干涉的同时，主张改变过去着重军援和短期冷战目标的外援方式，强调加强长期性的开发援助，防止它们走向共产主义。为此，肯尼迪政府积极实施“粮食用于和平计划”，进行粮食救灾工作；建立直接受总统领导的“和平队”，对落后国家提供技术援助；建立“争取进步联盟”，促进除古巴以外的其他拉美国家的社会与经济发展。

可以说，肯尼迪政府在美苏关系上表现出了一定程度的灵活性，但仍然没有超越遏制战略和冷战思维的框架，且明显带有与苏联进行全方位争夺的特点。

第二节　苏联缓和与西方关系的最初努力

斯大林逝世后，苏联开始酝酿调整对外战略，特别是希望缓和与西方国家的关系。朝鲜战争的结束为这一政策调整提供了契机。此后，苏联以解决战后遗留问题为突破口，采取了一系列主动行动。

奥地利国家条约

二战结束后，美、英、法、苏四国军队对奥地利及其首都维也纳实行了分区占领。此后十年间，由于苏联坚持将奥地利问题与德国问题联系起来的“一揽子”解决方案，而苏联与西方三国在德国问题上发生了激烈对抗，奥地利问题一直未能解决。

斯大林逝世后，苏联对奥政策开始发生变化。1953 年 6 月，苏联取消了苏联占领区和西方占领区之间的边界管制措施，8 月起自行负担占领费用，随后，苏联又提出奥地利作为有直接利害关系的一方参加有关奥地利问题的谈判。1954 年 1—2 月，苏、美、英、法四国外长在柏林召开会议，奥地利应邀出席。苏联外长莫洛托夫提出尽快缔结对奥和约，同时奥地利应承担不加入军事同盟、不允许在其领土上设立外国军事基地的义务。奥地利明确表示没有加入任何军事同盟的意图。苏联还主张在对德和约签订之前，四个占领国在奥地利保留少量军队，但没有占领的职能。西方国家表示反对。10 月，《巴黎协定》签订后，苏联鉴于联邦德国加入北约已无法阻止，且担心西方以德国模式解决奥地利问题，决定进一步调整对奥政策。1955 年 2 月，苏联作出让步，在继续坚持奥地利不得参加任何联盟或军事同盟、不得允许在其领土上建立外国军事基地的要求的同时，建议四大国在对德和约签订前从奥地利撤军，从而放弃了“一揽子”解决方案。苏联还建议立即召开四国外长会议讨论奥地利问题，但西方没有作出积极反应。于是苏联决定与奥地利直接接触。

1955 年 4 月 12—15 日，苏奥两国政府在莫斯科进行谈判，并达成协议：奥地利承诺永远保持中立；苏联则表示愿意立即签订奥地利国家条约，承认奥地利的中立声明，并同意国家条约生效后，四大国军队最迟于 1955 年 12 月 31 日撤出奥地利。

苏联的主动行动推动了奥地利问题的解决进程。5 月 2 日，苏、美、英、法四国驻奥大使邀请奥地利代表一起，共同拟订、核

查了对奥条约草案，5 月 15 日，四国与奥地利签订《重建独立和民主奥地利的国家条约》。条约于 7 月 27 日生效。条约规定，恢复奥地利主权、独立和 1938 年 1 月的边界；奥地利应组成民主政府；禁止奥地利与德国合并或建立任何形式的同盟；奥地利保证永远保持中立，不参加军事集团，不准在其领土上建立外国军事基地，四国保证尊重奥地利的独立和领土完整；奥地利不得拥有、制造和试验原子武器；盟国对奥管制自条约生效之日起废止，条约生效 90 天内，至迟在 1955 年 12 月 31 日，四国军队撤退完毕。四大国不向奥地利索取战争赔偿，苏联将在苏占区没收的德国资产移交给奥地利，奥地利交付苏联 1.5 亿美元作为补偿。

1955 年 10 月 25 日，四国占领军全部撤出奥地利；26 日，奥地利国会通过法律，宣布永久中立。12 月 6 日，四国政府发表声明，承认奥地利的中立地位。

《奥地利国家条约》的签订结束了苏、美、英、法对奥地利的军事占领，使奥地利恢复了独立，解决了战后一大遗留问题，消除了欧洲地区的一个紧张源，对欧洲紧张局势的缓和具有积极意义。该条约的签订是苏联采取主动行动的结果，表明了苏联与西方缓和的意向，在一定程度上突破了二战后苏联与西方关系的僵持状态。

四国首脑日内瓦会议

斯大林逝世后，英国首相丘吉尔于 1953 年 5 月建议召开四国首脑会议，借以推动东西方关系的发展。苏联随后也提出类似建议，但因美国和西方忙于策划重新武装联邦德国、筹组欧洲防务集团而拖了下来。

1955 年欧洲两大军事集团对立局面的形成并未减缓苏联与西方缓和关系的步伐。4 月，苏联与奥地利达成协议，5 月 10 日，又向联合国裁军委员会提出裁军和禁止原子武器的新方案，放弃了原先提出的全面禁止核武器的要求，并迎合西方立场，提出建立信任措施的主张。该方案建议：中、美、苏军队裁减到 100—150 万，

英、法军队裁减到65万；对核武器则主张采取从禁止使用、减少实验，到禁止生产的阶段性步骤。

1955年5月10日，苏联正式提出了召开四国首脑会议的建议。几天之后签订的《奥地利国家条约》为会议的召开铺平了道路。艾森豪威尔认为，该条约的签订表明阻碍东西方谈判的“苏联冰块大有融化之势”。经过频繁磋商，四国决定于同年7月在日内瓦举行首脑会议。

在会议筹备过程中，双方曾就会议的中心议题发生分歧。苏联认为，会议应集中讨论欧洲集体安全、裁军、禁止原子武器等问题，西方国家的兴趣却在于如何削弱苏联在东欧的影响。5月，艾森豪威尔针对东欧提出在欧洲建立一系列中立国家的主张；6月，杜勒斯要求首脑会议讨论东欧国家的地位、国际共产主义运动等问题。苏联反对这些主张。直到会议召开前，双方也未能就会议主题达成一致。

会议筹备期间，苏联在白令海峡击落一架美国海军巡逻机。美国对苏提出抗议。但苏联并没有像过去那样驳回了事，而是发表声明表示“遗憾”，并答应赔偿一半损失。美国也一反常态，对苏联的态度表示“满意”。这说明美苏都不愿为这个偶然事件而失去举行首脑会议的机会。

1955年7月18—24日，苏、美、英、法四国首脑会议如期在日内瓦进行，这是二战结束十年来四大国的第一次最高级会晤。出席会议的有美国总统艾森豪威尔、英国首相艾登、法国总理富尔、苏联部长会议主席布尔加宁和最高苏维埃主席团成员赫鲁晓夫。

经过争吵与协商，各方首先确定会议议题：（1）德国问题；（2）欧洲安全问题；（3）裁军问题；（4）加强东西方接触问题。苏联提出的亚洲和远东问题（其中包括允许中国加入联合国）、美国提出的东欧政治局势和国际共运问题等，都遭到对方拒绝，没有列入议程。

会议期间，双方都把德国问题与欧洲安全问题联系起来。美国认为，德国的分裂是欧洲不稳定的根源，因而应当把德国问题作为

会议“谈判的主要题目”。美国还接受英国的主张，建议通过自由选举实现德国统一，以图借联邦德国的人口优势吞并民主德国。西方三国主张统一后的德国应加入北约。苏联则要求把欧洲安全问题放在会谈的首要位置。它认为，在德国的土地上已形成了两个社会经济制度不同的国家，联邦德国还加入了北约和西欧联盟，因而，解决德国问题应当从缓和欧洲的紧张局势入手。为此，苏联提出分两个阶段建立欧洲集体安全体系：第一阶段，北约、华约继续有效，有关各国应承担义务，互不使用武力，外国军队撤出欧洲；第二阶段，北约、华约和《巴黎协定》停止生效，最终建立集体安全体系，从而消除解决德国问题的障碍。苏联的目的是把美国排挤出欧洲。

在裁军问题上，双方立场也相距甚远。苏联要求西方国家对它5月10日提出的裁军方案表明态度，希望以此为基础达成关于军事力量水平的协议，并建议各方承担不使用原子武器和氢武器的义务。西方则主张对现有军备和武装力量进行监督和检查。艾森豪威尔还提出了“开放天空”计划，建议美苏彼此提供各自的全部军事设施蓝图，以便为对方的空中摄影和视察提供便利。他认为这一措施可以防止相互间发生大规模的突然袭击，减少战争危险。苏联则认为这是美国针对苏联的间谍阴谋，予以拒绝。

关于东西方接触问题，双方承认有加强接触交流的必要，但在具体途径和侧重点上有分歧。苏联主张发展经贸关系，西方国家则对思想与文化的交流感兴趣，特别是希望利用媒体来宣传其价值观和生活方式。

由于双方主张各异，甚至截然对立，这次会议没有能够就任何议题取得具有实质意义的进展。四国首脑最后通过一个给四国外长的“指示”作为会议公报。公报责成各外长会后继续就各国针对“德国问题和欧洲安全问题”提出的相关建议进行研究，同时宣布将在联合国的框架内进一步讨论裁军问题。四国首脑还决定同年10月在日内瓦举行四国外长会议，继续讨论有关议题，但外长会议同样无功而散。

四国首脑对日内瓦会谈给予了很高的评价，认为它减少了战争危险，为人类展现了“一种持久和平的前景”，体现了“一种新的和解精神”。布尔加宁还称赞这次会议使东西方之间“增加了信任”，为“各国间更广泛的合作打下了基础”。国际舆论也把会议期间各大国协商解决国际争端的态度称作“日内瓦精神”，大肆渲染。

这次会议是波茨坦会议召开十年后东西方首脑的第一次面对面会谈，在国际间创造了一种缓和的气氛，具有一定的历史意义。在当时欧洲刚出现两大军事集团对立的背景下，四国首脑能背着冷战的沉重包袱坐到谈判桌旁召开一次“微笑的会议”，表明各方认识到了在相互对抗之外还有保持接触的必要。从此以后，国际社会出现了对抗与对话并存、东西方在冷战中有意识地谋求“和平共处”的局面。这为美国的“解放战略”、“和平战略”以及苏联的“三和”路线提供了新论据。

苏联与联邦德国建交

德国问题一直是二战后苏联与西方斗争的焦点。斯大林逝世后，作为谋求与西方缓和的一部分，苏联也调整了在德国问题上的立场，决定承认现状，与联邦德国建交。

1955年6月7日，苏联通过驻法使馆向联邦德国驻法使馆递交了给联邦德国政府的一份照会，邀请总理康拉德·阿登纳访苏，讨论实现两国关系正常化问题。这是苏联直接向联邦德国政府发出的第一个照会，意味着在国际法上对它的承认。

苏联的照会使阿登纳左右为难。他一方面认识到苏联作为四大国之一，对德国的未来统一具有重要发言权，没有苏联的合作，德国统一的目标无法实现，另一方面又认为，苏联此举是试图在联邦德国与其他西方国家之间“打进一个楔子”，担心接受苏联邀请会动摇西方国家对它的信心。但在国内舆论的压力下，为避免承担在德国统一问题上“白白地错过了一个机会”的责任，阿登纳决定访问苏联。

为消除西方国家的疑虑，阿登纳于6月间先后访问了美国和英国，并在纽约出席了美英法三国外长会议，就有关问题进行磋商，他表示，联邦德国将信守条约、维持与西方国家的关系。6月30日，阿登纳复照苏联，表示接受访苏邀请。

9月8日，阿登纳抵达莫斯科，9—13日与苏联领导人进行谈判。谈判中，苏联提出了两国建交问题。阿登纳强调，只有苏联同意释放德国战俘并讨论德国统一问题，才能考虑建交。苏联表示，德国战俘已被送回德国，苏联目前只有前希特勒军队的9628名战犯，他们对苏联人民犯下了特别严重的罪行，已被苏联法庭判刑。至于德国统一问题，苏联表示，联邦德国参加北约为德国统一设置了障碍，应解散欧洲的军事集团，通过建立集体安全体系寻找实现德国统一的办法，而且统一后的德国不能加入北约。赫鲁晓夫还批评阿登纳把建交与战俘问题联系起来是没有建交诚意，没有从历史中汲取应有的教训。阿登纳对此十分不满，威胁要中断谈判。苏联被迫作出让步，答应两国建交后一星期内释放被拘留的德国人。9月13日，两国终于达成协议，决定建立大使级外交关系。

9月14日，阿登纳强调，联邦德国是代表德国全体人民的，德国的东部边界不是最终边界。苏联就此发表声明说，苏联政府把联邦德国看作是德国的一部分，德国的另一部分是民主德国。德国的边界已由《波茨坦协定》解决。9月20日，苏联与民主德国签订两国关系条约。条约承认民主德国是一个主权国家，民主德国同意苏联在其境内驻军。

联邦德国与苏联建交的一个法律后果是，在同一个国家出现了两个德国大使馆。为孤立民主德国，同时表明自己坚持德国统一的立场，联邦德国于1955年12月以外交部国务秘书瓦尔特·哈尔斯坦的名义宣布，除苏联外，其他国家与民主德国建交都将被看作为一种不友好行动，联邦德国将与之中断外交关系。这就是“哈尔斯坦主义”。1957年和1963年，联邦德国据此断绝了与南斯拉夫和古巴的外交关系。

苏联与联邦德国建交，是在两个德国分别加入北约和华约、德

国分裂进一步固定化的情况下采取的务实行动，是苏联缓和与西方关系的一个重要步骤，扩大了苏联的外交回旋余地。联邦德国在国际社会特别是在西方联盟中的地位和影响因此也得到了提高。

苏联与日本恢复邦交

二战末期，随着苏联对日宣战，苏日邦交中断，苏联占领了库页岛、包括国后岛和择捉岛在内的千岛群岛、本属北海道的色丹岛和齿舞岛。美国单独占领日本本土。1951 年 9 月，美国在排斥中国等对日交战国的情况下，单独签订对日和约。苏联等国拒绝签字。1952 年 4 月，和约生效，日本恢复独立。盟国管制委员会随之宣布解散，但苏联以有关决定未经过委员会全体成员一致同意为由，拒绝召回驻东京使团。日本政府则不承认苏联使团的外交权。

1953 年 3 月斯大林逝世，7 月朝鲜停战协定签署，远东紧张局势有所缓和。但由于日美签订《安全条约》，结为军事同盟，日本被纳入美国的战略轨道。这对苏联远东地区构成严重威胁。为消除这一威胁，苏联希望缓和日苏关系。1954 年 9 月，苏联外长莫洛托夫表示，调整日苏邦交的时机已经成熟。10 月，中苏发表联合宣言，明确宣布两国愿意采取步骤实现与日本关系的正常化。

日本也有改善与苏联关系的意愿。日本恢复主权后，急于重返国际社会，于 1952 年 6 月申请加入联合国，但苏联行使了否决权。日本认识到，不改善与苏联的关系，自己的愿望将无法实现。日本还想收回苏联占领下的北方四岛（国后岛、择捉岛、齿舞岛、色丹岛），寻求苏联遣返占领期间被苏联俘获的日本人。

1954 年 12 月 10 日，鸠山一郎出任日本首相，11 日，外相重光葵发表声明称，日本政府愿意恢复同苏联的关系。16 日，苏联表示愿意恢复日苏邦交，并在互利前提下发展两国贸易和文化关系。1955 年 1 月 25 日，苏联驻日使团临时首席代表向鸠山首相递交莫洛托夫的照会，表示随时准备开始谈判。

1955 年 6 月，日苏开始在伦敦举行谈判。谈判期间，双方提

出了各自的条件，涉及到日本加入联合国、日本人在苏联近海捕鱼、日本战俘、战争赔款等问题，但主要分歧是领土问题。日本把领土问题作为恢复日苏外交关系的前提条件，苏联则以《雅尔塔协定》等国际文件为根据否认两国间存在领土问题。为尽快实现关系正常化，苏联于8月初作出让步，表示在其他问题获得解决的情况下，苏联将把齿舞岛和色丹岛移交日本。但日本并不满足于苏联的让步，要求举行国际会议讨论苏联所占领的其他领土的归属问题，遭到苏联拒绝。苏联在战俘问题上也做了让步，允诺外交关系恢复后立即释放战俘。但因双方在领土问题上的分歧，谈判于9月搁浅。1956年7月，外相重光葵前往莫斯科进行谈判。最初，他仍坚持要求苏联全部归还北方四岛，到8月，他决定放弃国后和择捉二岛，按苏联的方案签订协议，以实现谈判的突破。这一主张遭到日本国内舆论和鸠山首相的反对，谈判没有达成协议。

日苏恢复邦交谈判迟迟难获进展与美国的阻挠也有关系。谈判开始前，美国国务卿杜勒斯就致函日本首相鸠山一郎，以停止经济援助对日本施加压力。重光葵提出放弃国后和择捉二岛后，杜勒斯又威胁日本，如果接受苏联的方案，美国将永远占领冲绳。美国的干涉使日苏在谈判上的分歧复杂化了。

在此情况下，鸠山首相向苏联建议，把包括领土问题在内的和约谈判与日苏关系中的其他问题分开，先恢复外交关系，而后再就领土进行谈判。苏联接受了这一建议。10月15—19日，鸠山访问苏联。经过反复磋商，双方签署联合宣言，规定：两国结束战争状态，恢复外交和领事关系；苏联放弃赔款要求，释放日本战俘；支持日本加入联合国；同意在日苏和约签订后把齿舞和色丹二岛移交日本。

恢复日苏邦交是苏联新领导调整对外关系的一个重要组成部分，打开了日苏关系的新局面。在双方达成恢复邦交协议的同时，日苏签订了通商航海议定书，相互给予最惠国待遇，使两国经贸关系得到了迅速发展。由于苏联的支持，日本加入联合国的要求在遭到苏联三次否决后于1956年12月顺利实现，使之得以重返国际社

会，摆脱了战后在国际舞台上的孤立局面。然而，北方四岛问题作为悬案保留了下来。

第三节 美苏关系：从局部危机到有限缓和

戴维营会谈

美国和苏联是二战后东西方冷战对抗的主角，改善与美国的关系自然成为斯大林逝世后苏联西方外交的中心环节。苏联在奥、德问题上的政策调整某种程度上也是为发展与美国的关系服务的。但苏联的缓和努力并没有改变美国对苏联的根本看法。苏共20大上，赫鲁晓夫提出了与西方"和平共处"的外交政策总路线。美国对这一变化持谨慎态度。中央情报局认为，苏联对国际事务的态度可能会"超越其意识形态的狭隘局限"，采取"较为现实主义的"政策以"和平地实现其目标"，但这并不意味着苏联会牺牲"共产主义基本原则"。赫鲁晓夫所提出的"和平共处"也被称作"竞争性共处"。

随着国内领导地位的巩固，赫鲁晓夫希望能够访问美国，以便进一步缓和美苏关系。1957年5月10日，他在接见《纽约时报》总编辑卡特奇时表达了访问美国的愿望。但10月4日苏联第一颗人造卫星发射成功却使美国怀疑与苏联缓和关系的现实意义。为实现尽早访美，赫鲁晓夫继续作出外交姿态。10月7日，他对《纽约时报》首席记者赖斯顿表示，苏联奉行"改善同所有国家首先是同美国的关系的方针"；1958年1月与美国签订文化、技术和教育协定；3月31日苏联决定停止一切核试验，赫鲁晓夫于4月4日专门写信给艾森豪威尔通报这一决定，并建议举行两国最高级会谈。然而，美国仍然怀疑赫鲁晓夫的诚意。在此情况下，为向美国施加压力，赫鲁晓夫决定以西柏林问题撞开美国的大门。

1958 年 10 月，民主德国总理乌布利希宣布西方没有权利继续留在柏林。11 月，赫鲁晓夫声称要把柏林建成一个非军事化的自由市，并发出了在 6 个月之内解决联邦德国和西柏林交通管制制度问题，否则将与民主德国单独签订条约的最后通牒。西方表示拒绝，第二次柏林危机爆发。

经过一段尖锐对峙之后，苏联改变态度，向美国提出通过谈判解决柏林危机。1959 年 1 月，苏联部长会议第一副主席米高扬访美时表示，苏联关于柏林问题的最后期限并不重要，不是最后通牒，主要是开始双边谈判；在 1 月召开的苏共 21 大上，赫鲁晓夫再次呼吁召开美苏首脑会议讨论柏林问题。3 月赫鲁晓夫访问东柏林时暗示，只要西方愿意谈判，苏联可以放弃这一期限。

为缓和紧张局势，艾森豪威尔考虑让赫鲁晓夫到美国主持苏联展览会开幕式，以利用这个“偶然机会”举行非正式个人会晤。这离赫鲁晓夫的愿望相差甚远，被拒绝。7 月，艾森豪威尔致信赫鲁晓夫，邀请他访问美国。赫鲁晓夫认为，这意味着美国承认了苏联的平等地位，接受了邀请。

1959 年 9 月 15 日，赫鲁晓夫抵达美国，开始了苏联最高领导人对美国的第一次访问。赫鲁晓夫在机场发表讲话，对艾森豪威尔的邀请表示“非常满意和十分感激”，强调两国在二战期间曾并肩战斗，和平时期“更有理由、更有可能友好和合作”。在随后的 10 天里，赫鲁晓夫到美国各地参观访问，发表演讲，再三强调其缓和国际紧张局势、停止军备竞赛、改善美苏关系、“实现美苏合作”的设想。9 月 25—27 日，赫鲁晓夫与艾森豪威尔在总统山地别墅戴维营进行了三天非正式会谈，议题涉及德国和柏林问题、裁军和禁止核试验问题等东西方关系的几乎各个方面。

关于裁军问题，苏联建议各国从外国领土上撤走军队，拆除军事基地，矛头直指美国在欧洲的驻军和北约组织；艾森豪威尔建议两国停止制造和试验核武器，允许国际监督，允许对方侦察机进行侦察。这一建议的目的在于把双方的核力量水平“冻结”起来，维持美国对苏核优势。

关于德国和柏林问题，艾森豪威尔表示不反对在适当条件下召开四国首脑会议进行讨论，但把会议的召开与苏联对柏林问题的态度联系起来，要求赫鲁晓夫彻底收回他的最后通牒。赫鲁晓夫表示，西柏林已成为一个不受欢迎的刺激物，必须早日解决。双方会谈陷入僵局。为避免会谈失败，赫鲁晓夫在会谈最后一天与艾森豪威尔进行了秘密会谈，表示将采取公开步骤，取消他提出的 6 个月的限期，通过谈判解决柏林问题。这一让步消除了举行四国首脑会议的障碍。

9 月 27 日，美苏发表联合公报。公报表示，“全面裁军问题是世界目前面临的最重要的问题”，两国政府将尽一切努力促使该问题得到“建设性解决”；两国在德国问题上“说明了各自的立场”，同意就柏林问题“恢复谈判”，寻求解决办法；两国确认“一切没有解决的国际问题都不应当通过运用武力的办法来解决，而应当通过谈判和平解决”。公报宣布艾森豪威尔将于 1960 年春天访问苏联。

赫鲁晓夫高度评价戴维营会谈，认为它“打碎了使苏美关系一直僵持的冰块”，是两国关系发展、国际关系缓和的“历史转折点”。苏联舆论甚至把双方表示要用谈判而不是武力解决国际争端的意向渲染为苏美“和解”的“戴维营精神”。但实际上，这次会议没有也不可能解决两国之间的根本分歧，美国也没有因这次会谈而改变双方战略目标、意识形态根本对立的看法。

U-2 飞机事件与四国首脑会议的流产

1955 年日内瓦四国首脑会议后，苏联希望能再次举行新的首脑会议，但因西方国家的态度不一致和东西方在德国问题上的矛盾，这次会谈迟迟未能举行。1959 年 9 月赫鲁晓夫访美时，放弃了在 6 个月内解决柏林问题的最后通牒，美方因此同意举行新的四国最高级会议。经过协商，四国决定会议于 1960 年 5 月 16 日在巴黎举行。

实际上，美国对这次会议并不抱多大希望，认为它无法解决东西方在柏林问题上的分歧，因而直到会议召开前夕美国也没有停止它对苏联的不友好行动，其突出表现就是继续动用U－2飞机对苏联进行高空侦察。

U－2飞机是美国于1954年开发的高性能高空侦察机，1956年7月开始在苏联领空活动，侦察目标包括苏联的空军基地、导弹发射台、核试验基地、潜艇船埠、交通设施等重要目标，是当时美国收集苏联情报的主要工具，它所提供的情报一度占美国所获对苏情报的90%。针对这种侦察飞行，苏联曾向美国提出严重抗议，但美国矢口否认。1960年5月1日，美国空军中尉鲍尔斯驾驶一架U－2飞机从巴基斯坦白沙瓦机场起飞，深入苏联腹地，企图侦察部署在斯维尔德洛夫斯克的洲际导弹基地和其他军事目标，但被苏联击落，鲍尔斯跳伞后被俘。

赫鲁晓夫担心这一事件影响到即将召开的四国首脑会谈，本想低调处理。但美国于5月3日声称一架“科学考察飞机”不幸失事后，赫鲁晓夫于5月5日在最高苏维埃会议上谴责了美国的这种“带有侵略目的的强盗飞行”。美国国务院对赫鲁晓夫的指责作出了强硬反应。它声称，在苏联不开放天空的情况下，为“防御突然袭击”，对苏进行侦察飞行是必要的。国务卿赫脱表示，美国根据总统的指示发展了自己的空中监视计划，偶尔也深入苏联领空，今后仍会继续这种飞行。5月10日，苏联提出抗议照会，批评美国“毒化最高级会议前夕的国际局势”。5月11日，赫鲁晓夫举行记者招待会，猛烈抨击赫脱的声明，表示“非常震惊总统赞成这样的行动”。同日，艾森豪威尔也举行记者招待会，承认为了避免“珍珠港事件的重演”，他曾指示使用一切可能的手段收集苏联的情报。他还声称，为了自身安全，美国今后仍将继续这类飞行。美国的强硬态度使赫鲁晓夫无路可退。5月13日，苏联外长葛罗米柯发出警告，如果继续发生类似的侵略行为，苏联将不得不采取对策，侵略国及其同谋国政府都要承担由此产生的后果。

U－2飞机事件为巴黎四国首脑会议蒙上了阴影。5月14日，

赫鲁晓夫抵达巴黎，次日分别向英法首脑提出了苏联参加首脑会议的条件：艾森豪威尔必须谴责美国空军的挑衅行为；必须停止类似行动；必须严惩责任人。艾森豪威尔拒绝苏联的要求。5月16日的预备会议上，赫鲁晓夫发表声明重申了上述要求，对美国飞机的挑衅行为表示“遗憾”，并宣布推迟艾森豪威尔访苏日期。同日，苏联再次警告，将消灭入侵的美国飞机，并对提供基地的国家“采取对策，直到打击这些基地”。四国首脑会议没有正式召开即告流产。

U-2飞机事件及美苏的互不妥协立场，充分反映了冷战背景下美苏关系的对抗性质。特别是美国的强硬态度，说明它并没有接受苏联的和平政策。赫鲁晓夫“三和”路线因此遭受沉重打击，虚假的“戴维营精神”荡然无存，苏联对美国的战略意图有了更加现实的认识，对美缓和政策从此发生根本性转折。

苏美首脑维也纳会谈

U-2飞机事件使赫鲁晓夫对艾森豪威尔失去了信心，取消了他的访苏计划。当年正是美国的大选年，赫鲁晓夫把解决柏林问题、改善苏美关系的希望寄托于下任总统。

肯尼迪当选后，赫鲁晓夫立即作出了一系列缓和姿态：发出了措辞热情的私人贺电、释放7月间俘获的美国飞行员。肯尼迪也作出回应：取消对苏联某些产品的出口禁令；建议恢复一年前中断的民航谈判；指示美国官员在公开讲话中降低反苏调门；宣布不再派U-2或其他飞机在苏联上空侦察等。

在1960年11月10日给肯尼迪的贺电中，赫鲁晓夫表示了就一切未解决的问题进行谈判的愿望。1961年1月21日，肯尼迪就职的第二天，赫鲁晓夫接见美国驻苏大使卢埃林·汤普森，建议两国首脑举行会谈，同时致信肯尼迪，表示希望通过“认真的合作”彻底改善两国关系。2月，肯尼迪通过汤普森致信赫鲁晓夫，建议于当年春天举行非正式会晤。赫鲁晓夫对不举行正式首脑会议不共

满意，但还是接受了这一建议。5月，赫鲁晓夫作出正式答复，建议6月初在维也纳举行会晤。当时美苏在柏林问题、裁军问题等方面矛盾重重；在第三世界的动荡局势中明争暗斗，特别是4月，美国又在入侵古巴的“猪湾事件”中遭受惨败。美国因此认为此时举行会晤不会产生什么积极成果，但仍感到与苏联“进行某种联系是重要的”，于是决定接受苏联的建议，以显示迎接苏联挑战的决心。

1961年6月3—4日，美苏首脑会谈在维也纳的美国和苏联使馆轮流举行。这是一次没有预定议程的会谈，其间所涉及的问题主要包括：

1. 双边关系及两种制度和平共处问题。双方对核时代必须尽一切努力避免核战争、实现和平共处存在共识。但在第三世界民族解放战争问题上立场对立。肯尼迪指责苏联想推翻其他国家的自由制度，甚至支持某些地区的武力斗争，要求维持“现存均势”。赫鲁晓夫则强调“思想是不能制止的”，和平共处不能妨碍其他国家的革命，苏联支持民族解放战争是应该的。

2. 裁军问题。肯尼迪主张先就核禁试问题达成协议，以防止出现更多的有核国家；赫鲁晓夫主张核禁试应作为全面裁军的一部分。赫鲁晓夫还主张对核禁试进行国际监督，监督机构由社会主义国家、中立国家和西方国家三方派出享有平等权利的代表组成；肯尼迪反对“三驾马车”式的监督机构，因为三方都有否决权，形同虚设。

3. 德国和柏林问题。这是争论最严重的问题。赫鲁晓夫要求立即缔结对德和约，以肯定欧洲战后形成的局面，并使柏林成为非军事化的自由城市；如果西方不愿意缔结对德和约，苏联将单独与民主德国签订条约，时间是当年年底。肯尼迪表示，柏林关系到美国的安全、权利和信誉，美国决不会接受最后通牒，决不允许美国否定根据国际协定所取得的权利，否则就是一种交战行为。赫鲁晓夫表示，如果美国要为柏林而战，苏联只好奉陪。

双方还讨论一些第三世界地区的问题，并在老挝内战问题上达成一致：双方将对老挝有关方面施加影响，促使停火的实现和和平

的恢复。这是会谈期间双方取得的惟一一致。

这次会谈没能就有关问题作出任何重大决定，双方在一系列问题上仍然存在严重分歧。但正如肯尼迪所说，会议至少打开了双方对话的渠道。

第二次柏林危机

赫鲁晓夫时期，苏联与西方在德国问题和柏林问题上的矛盾一直很尖锐，甚至围绕柏林问题爆发了一场持续数年的危机。在美国方面，这一危机跨越艾森豪威尔和肯尼迪两任总统。

德国分裂后，西方占领下的西柏林实际上成为苏联势力范围之内的一块“飞地”。这一特殊地位使得西柏林在西方、特别是美国的对外战略中占有重要地位，美国把西柏林看作是“自由世界的橱窗”和“铁幕上钻出来的一个小洞”，是实施“解放战略”、“和平战略”的重要依托。苏联则把它看作是西方对东方进行敌对活动的工具。1958 年 3 月，联邦德国议院通过决议，决定以原子武器武装自己的军队。这意味着来自西方的军事威胁进一步加剧。

1958 年 10 月 27 日，民主德国总理乌布利希发表声明指出，西方武装联邦德国违反了《波茨坦协定》，因此也丧失了继续留在柏林的权利；柏林统一后将成为民主德国的首都。第二次柏林危机由此拉开帷幕。

苏联表示支持民主德国的立场。11 月 10 日，赫鲁晓夫在一次群众大会上对美、英、法三国提出指责，强调要重新考虑柏林地位、撤退占领军问题，宣布准备把苏联当时执行的管理柏林的职权移交给民主德国政府。11 月 27 日，苏联发出照会，建议把西柏林变成一个“非军事化的自由城市”，半年之内就三国来往于西柏林和联邦德国之间的运输制度达成协议，否则苏联将把进入西柏林的过境检查权移交给民主德国。同日，赫鲁晓夫在记者招待会上表示，“西柏林已变成了一个毒瘤”，苏联决定在政治上“动外科手术”。这实际上是发出了在 1959 年 5 月 27 日之前解决西柏林法律

地位问题的“最后通牒”。西方三国对此反应强烈，拒绝了苏联的建议。1959 年 1 月，艾森豪威尔决定在联邦德国和西柏林进行备战。

在西方的强烈反应面前，苏联的态度开始软化，苏联多次表示，希望就柏林问题进行谈判。但西方拒绝举行首脑会谈，只主张举行外长会议。1959 年 5 月和 7 月，双方分两个阶段在日内瓦举行四国外长会议，讨论对德和约问题。会议期间，美国前国务卿杜勒斯去世，苏联外长葛罗米柯于 5 月 27 日赴美参加葬礼，苏联提出的最后期限问题由此化解。同时苏联和美国也提出了自己的建议，但因双方立场相距甚远，未能达成任何协议。9 月赫鲁晓夫以放弃了 6 个月内解决柏林问题的最后通牒换得美国对召开四国首脑会议的支持，但 U－2 飞机事件最终使这次会议流产。

肯尼迪上台后，赫鲁晓夫在 1961 年 6 月的维也纳会谈期间再次提出 6 个月内解决柏林问题的最后通牒，肯尼迪坚决反对。如果四大国在 6 个月内不能就德国和柏林问题达成协议，苏联将单独与民主德国签订条约，西方与西柏林之间的交通安排等问题，将通过民主德国政府和西方三国来决定。肯尼迪坚决反对这一主张。6 月 15 日，赫鲁晓夫发表电视广播讲话，声称必须在当年解决对德和约问题，并表示苏联有能力反击武力威胁。7 月，赫鲁晓夫宣布暂停实施裁军计划，增加国防预算 31 亿。西方三国毫不妥协，警告苏联的政策具有极大危险。肯尼迪表示决不允许苏联以武力把西方赶出柏林，宣布美国决心保卫西方在西柏林的权利。为此，他要求追加国防预算 32.5 亿美元，征召后备役人员，扩大民防计划，增加驻欧美军力量，并要求加强军事准备。柏林局势再次紧张起来。

随着柏林局势的紧张，经柏林西逃的民主德国居民也达到了高潮。自德国正式分裂至 1961 年夏，民主德国流入西柏林和联邦德国的人数多达 350 万，其中不少是熟练工人和技术人员，民主德国因此遭受了巨大经济损失。1961 年 8 月上旬，华约各国进行磋商，支持民主德国就此局势采取措施。8 月 12 日，民主德国政府决定

加强边界管制，规定民主德国居民出境需经特别批准。当晚，民主德国沿西柏林边界拉起了170公里长的铁丝网，随后又筑成高3.6米的水泥墙，仅留若干严加控制的过境点。

"柏林墙"的建立使柏林危机进一步升级。美苏相继恢复核试验，与各自的盟国举行联合军事演习。战争气氛笼罩了整个欧洲。但双方都不愿为柏林问题而发生战争。苏联和民主德国在采取交通管制措施和其他强硬姿态时，都留有一定的余地，没有限制西柏林和联邦德国之间的交通往来自由。柏林局势激化后，美国派兵1500人沿通过民主德国境内高速公路驰援西柏林，没有受到阻拦。美国在西柏林的底线是确保西柏林的"自由"与"生存能力"、西方在西柏林的地位及出入西柏林的交通畅通。因此，美国和西方国家最终容忍了柏林墙的建立。

此后美苏在柏林的对抗开始降温。10月，苏联外长葛罗米柯就出入西柏林的自由问题向肯尼迪作出保证；随后，赫鲁晓夫在苏共22大上也表示，如果西方国家愿意解决德国问题，苏联"将不坚持一定要在1961年12月31日以前缔结对德和约"。美方对这一态度表示欢迎。11月，肯尼迪发表讲话，批评那种"把谈判等同于让步，把僵硬等同成坚定性"的观点是"走战争道路"，强调"必须面对现实"。古巴导弹危机结束后，赫鲁晓夫于1963年初表示，由于建立了柏林墙，与民主德国单独签订和约、解决柏林问题已不再是紧迫问题。1964年4月，苏联与民主德国签订了友好合作条约，但没有否定西方在柏林的权利和义务。

古巴导弹危机

美国历来把拉丁美洲包括加勒比海地区看作自己的"后院"，力图把该地区各国纳入自己的对外战略轨道。冷战的爆发强化了美国的这一企图。

古巴是加勒比地区的一个岛国，美西战争后沦为美国的半殖民地。长期以来，美国一直在古巴扩展势力，控制了它的政治和经

济，在关塔那摩建有海军基地。1952年3月巴蒂斯塔上台建立军人政权后，在政治经济上更加依赖美国，同时在国内实行军事恐怖统治，致使古巴社会矛盾激化，反对巴蒂斯塔独裁统治的斗争随之席卷古巴。

1953年7月26日，菲德尔·卡斯特罗发动了反巴蒂斯塔独裁政权的首次起义，率领百余人袭击圣地亚哥的蒙卡塔兵营。起义失败，卡斯特罗被捕。1955年大赦获释后，卡斯特罗建立了"7·26运动组织"。1956年12月，流亡墨西哥的卡斯特罗率80余人返回古巴，但在与政府军的战斗中遭受重大损失。卡斯特罗率余部10多人进入马埃斯特腊山区开展游击战，继续从事武装斗争，力量不断壮大。进入1957年后，古巴反对巴蒂斯塔独裁统治的斗争迅速发展。是年3月，哈瓦那大学学生联合会主席安东尼奥·埃切维利亚曾率领一批爱国青年攻打巴蒂斯塔总统府，不幸牺牲，其他人组成"3·13革命指导委员会"，进入埃斯坎布拉依山区开辟了武装斗争的新战线；1958年3月，几十个群众组织发表联合宣言，要求巴蒂斯塔下台。

在此基础上，卡斯特罗和其他反巴蒂斯塔组织的代表于1958年7月20日在委内瑞拉首都签署《加拉加斯协定》，商定采取共同战略，通过发动武装起义和全民总罢工，战胜巴蒂斯塔政权，建立民主政府；要求美国停止对巴蒂斯塔的各种形式的援助；重申维护国家主权及共和传统的决心。

面对反对力量的联合，巴蒂斯塔调集重兵对马埃斯特腊山根据地发动了为时两个月的进攻，最终失败。12月美国宣布不再支持古巴现政府。1959年1月1日，在工人总罢工的策应下，起义军占领首都哈瓦那，建立了革命临时政府。卡斯特罗担任总理和武装部队总司令。随后，古巴新政府在国内展开了广泛的社会、经济改革，其中包括对美国所占有的财产实行国有化。

美国认为，古巴政府的做法损害了自己在古巴的传统利益，也对自己在拉美的统治地位构成了挑战。美国决策层还断言卡斯特罗已成为"共产党的俘虏"。为此，美国加紧对古巴施加政治、军事

和经济压力。

古巴革命胜利之初，出于对美缓和考虑，苏联对古巴局势持谨慎观望态度。1960年2月苏联部长会议第一副主席米高扬应邀前往古巴主持苏联博览会，双方签订贸易协定，并决定向古巴提供了1亿美元的贷款。5月苏联与古巴建交，打破了美国对古巴的外交孤立。苏联开始将势力伸向美国的传统势力范围。

古巴成为美苏斗争的又一热点。美国认为，卡斯特罗"使国际共产主义在美洲攫取了一个基地和桥头堡"，于是，1960年10月宣布对古巴实行经济封锁，1961年1月断绝与古巴的外交关系，4月又策划"猪湾事件"，利用雇佣兵入侵古巴，遭受惨败。1962年1月，美洲国家组织决定把古巴开除出"美洲体系"和"美洲防务委员会"，并中止对古巴的武器援助。苏联则对古巴表示坚决支持，赫鲁晓夫连续发表讲话，谴责美国的封锁和干涉政策，警告美国如果胆敢对古巴进行干涉，"苏联的炮兵可以用火箭支援古巴人民"。1962年7月，卡斯特罗访苏，双方达成秘密协议，决定在古巴部署中程导弹和伊尔－28轰炸机。从8月开始，苏联将42枚导弹和一些核弹头秘密运进古巴，以加强对美国的威慑力量。由此引发了一场持续13天的"古巴导弹危机"。

1962年8月底，美国U－2飞机侦察到苏联在古巴建设的导弹发射场，10月14日，U－2飞机拍下了苏联在古巴的导弹发射架和伊尔－28轰炸机。苏联这一直接危及美国本土安全的行动使长期以来一直出于两洋保护之下的美国人大为震惊。肯尼迪立即召开国家安全委员会会议商讨对策。经过综合权衡，肯尼迪决定对古巴实行"封锁隔离"。

10月22日晚，美国将"海上封锁"的决定分别通知了盟国和苏联，肯尼迪也向全国发表电视讲话，声称苏联在古巴建设的导弹基地和轰炸机基地对所有美洲国家的和平与安全构成了"明显威胁"；美国决不能接受苏联这一试图不正当地"改变现状的行动"，强烈要求苏联撤走导弹。接着，美国调动200多艘军舰和25万名军人在空军和航空母舰的保护下，对古巴周围海域实施封锁，检查

驶往古巴的船只，并对不受检查的船只进行扣留。具有远程核轰炸能力的战略空军也进入战备状态。

与此同时，美国通过秘密渠道与赫鲁晓夫紧急交涉。最初，苏联态度强硬，警告美国“如果轻率玩火”就要承担“严重责任”，并呼吁国际社会制止美国发动“热核战争”。双方发生激烈对抗。鉴于美国不惜一战的决心，赫鲁晓夫决定妥协，命令驶往古巴的船只停止前进并掉转航向。10月26日，苏联向美国表示，如果美国保证不入侵古巴、从土耳其撤走威胁苏联的导弹，苏联将拆除设在古巴的基地，撤回“进攻性武器”。肯尼迪表示，如果苏联在联合国监督下撤除部署在古巴的武器系统，将马上取消“隔离措施”，并作出不侵略古巴的保证。10月28日，赫鲁晓夫对美国的要求作出肯定性答复。随后一个月内，苏联撤走了导弹和轰炸机，美国则解除了对古巴的封锁。几乎导致核战争的古巴导弹危机随之结束。1963年4月，美国撤走了部署在土耳其的导弹。

古巴导弹以赫鲁晓夫的军事冒险政策而起，又以苏联的妥协让步而告终，对苏联的大国地位和国际影响是一个沉重的打击，也进一步动摇了赫鲁晓夫的国内威信和地位。

美苏“热线”的建立与《部分禁止核试验条约》

古巴导弹危机使美国和苏联看到了核时代迎头相撞危险，因此决定采取措施缓和双方的关系。1963年4月5日，美苏达成了在白宫和克里姆林宫之间建立“热线”的协议。

古巴导弹危机后美苏关系缓和的另一个重要标志是《部分禁止核试验条约》（PTBT）的签订。

二战结束时，美国是世界上惟一拥有原子弹的国家，并试图以此作为实现政治和军事目的的手段。1949年9月苏联原子弹爆炸成功，打破了美国的核垄断。随后双方在热核武器和运载工具等方面展开了激烈竞争，极力谋求自己的核优势，由此导致美苏核军备竞赛的轮番升级。

随着苏联对外政策的调整，英、美、苏先后于1957年9月、10月、11月单方面宣布暂停核试验。1958年10月31日，三国在日内瓦举行会议，就停止核试验问题展开国际谈判。由于美、苏立场相距甚远，再加上U-2事件、古巴导弹危机的影响，直到1963年7月三国才就部分禁止核试验条约达成协议。

美、英、苏三国《部分禁止核试验条约》全名为《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》。该条约于1963年7月25日草签，8月5日正式签署，10月10日正式生效。条约规定，各缔约国保证，在下列范围内，禁止、防止、不进行任何核试验和核爆炸：（1）在大气层、外层空间和水下，包括领海或公海；（2）在任何其他环境中，如果这种爆炸所产生的放射性尘埃出现在其管辖或控制下的进行这种爆炸的国家领土范围以外。条约还规定，各缔约国保证，不引起、鼓励或以任何方式参加上述这些试验。条约还规定，如果一国断定本国最高利益受到与本条约主题相关的事件的威胁，有权退出，但必须在3个月前通知其他缔约国。条约对所有国家开放，且具有永久性质。条约没有就监督与检查问题作出规定。

《部分禁止核试验条约》是美苏为维持自己的核垄断地位而相互妥协的产物，主要目的之一是阻止中国和法国发展自己的战略防御力量。长期以来，美国一直试图阻挠法国发展自己的核力量，中国更是美苏竭力限制的对象。肯尼迪担心中国和其他国家掌握核技术“会根本改变力量均势的全貌”，使美苏的安全“大大削弱”，而苏联早在1959年6月就撕毁了向中国提供核技术的协议。正是由于这一原因，中、法都拒绝参加《部分禁止核试验条约》。1963年7月31日，中国政府发表声明抨击美苏签订该条约是假和平为名，行核垄断之实，欺骗世界人民的“骗局”。

第四节　越南战争与美苏关系

越南战争与美苏关系的“冻结”

1963年11月22日，肯尼迪遇刺，副总统约翰逊继任。1964年约翰逊赢得大选，任职至1969年1月。

约翰逊的对外政策与肯尼迪时期保持了高度连续性，同时也发生了一些变化：更加重视第三世界，特别是加大了对东南亚和中东地区的关注，且越来越重视军事行动；约翰逊还针对苏联东欧提出了“搭桥”政策，主张扩大东西方的贸易往来，促进人员和观念的交流，尽力寻找双方可能的合作领域，把“狭隘的共处扩大为更广泛的和平接触”，以推动铁幕的最终消失，促进东欧向“民族独立”和“开放社会”演变，缓和美苏关系。出于这种考虑，约翰逊政府于1964年6月与苏联达成了领事条约，三年后获得批准，这是1917年以来美苏之间缔结的第一项双边条约；1966年11月签订民用航空协议，两年后纽约—莫斯科航线正式开通。约翰逊政府还提出了东西方贸易法案。但这一政策没有得到国会和国内社会的广泛支持，也受到苏联的怀疑，成效有限。

约翰逊上台后不久，勃列日涅夫于1964年10月成为苏联最高领导人。勃列日涅夫上台后，立即向美国表示苏联和平共处的对外政策将维持不变。1965年1月，约翰逊在国情咨文中表示希望苏联领导人访问美国；2月苏联也向约翰逊发出访苏邀请。但60年代后半期的美苏关系并没有实质性突破，美国称之为“有节制的冻结”。其中最大的障碍就是越南战争。

美国肯尼迪政府于1961年在南越发动了“特种战争”。从1964年起，约翰逊政府逐步将战争扩大到越南北方，使“特种战争”升级为“局部战争”。赫鲁晓夫时期，苏联对越南问题仍然采

取“不介入”政策。1964年8月，美国挑起北部湾事件，扩大了越南战争，苏联最初也没作出及时反应，使得越南对苏不满，当年11月通知苏联，认为苏驻越军事顾问没有必要再继续留下去。

1965年2月，美国对河内发动空袭，当时苏联总理柯西金正在河内访问。美国的空袭被看作是对苏联的蔑视。为遏制美国在东南亚势力的进一步发展，同时也为“抵消中国在越南影响的扩大”，苏联在越南问题上对美采取了新政策：(1) 公开谴责美国的侵略行动；(2) 警告美国的武力轰炸是选择了“一个非常危险的途径”，苏联将与其盟国一道采取措施“保卫”越南的安全，加强其防御能力；(3) 把美国的越南政策与苏美关系联系起来，强调美国侵略越南破坏了两国关系赖以存在的“和平共处”的基础，是两国关系改善的“主要障碍”；(4) 允许越南南方民族解放阵线于1964年12月24日在莫斯科开设代表机构；(5) 从1965年开始大规模向越南提供物质援助，到1968年已达到北越所获援助的50%，其中包括最新式地空导弹、飞机、火箭以及防空系统。

当然，苏联并不愿为越南问题而与美国发生直接对抗，因而对美国的和谈建议反应积极。美国声称，只要越南同意“无条件谈判”，美国就可以暂停轰炸；苏联则主张只要停止轰炸就支持谈判。这与美国的建议没有本质区别。1967年6月，美苏首脑在葛拉斯堡罗举行会谈，其间讨论了越南问题。虽然没有达成什么协议，但苏联开始向越南施加压力，要求越南抓住机会展开谈判。苏联驻越使馆还建议苏联领导人告知越南，苏联不能通过更深地介入越南冲突而对美国奉行一种边缘政策。正是在这一背景下，1968年5月，美越在巴黎开始了正式会谈。

葛拉斯堡罗会谈

就在越南战争造成东南亚局势持续紧张的时候，以色列也于1967年6月5日对埃及、约旦、叙利亚发动了第三次中东战争。在第三次中东战争期间，苏联曾向美国发出警告，表示若以色列不

停止进攻，苏联将采取“包括军事行动在内的必要行动”进行干预。美国立即摆出对抗姿态，致使美苏再次走到对抗边缘。双方在安理会也展开了激烈较量，美国对苏联提出的谴责以色列侵略、要求其撤出所占领的阿拉伯领土的议案行使了否决权。在6月16日应苏联要求召开的联合国紧急会议上，美苏又形成对抗局面，致使会议未能通过任何决议。

在越南战争长期化、阿以危机又使美苏处于对抗边缘的情况下，约翰逊提出与前来参加联合国紧急会议的柯西金举行会谈。柯西金在摆了一番姿态后答应了这一要求。双方最后商定在于纽约和华盛顿之间的葛拉斯堡罗举行会谈，史称“葛拉斯堡罗会谈”。会谈分别于1967年6月23日和25日举行，没有正式议程。会谈内容主要包括中东问题、越南问题、军备控制问题等，但没有达成任何协议。

在中东问题上，美苏承认以色列存在的合法性，这是双方之间惟一的共识。除此之外，双方分歧严重。柯西金指责美国“保护侵略行动”，要求以色列立即、完全撤出新近占领的阿拉伯领土；约翰逊则力图维持现状，使以色列所占领土得到巩固，强调阿以冲突的解决“需要考虑整个中东问题的复杂性”，希望美苏都不介入中东冲突。关于越南问题，约翰逊希望苏联能劝说越南进行谈判，柯西金则要求美国首先停止轰炸并撤出在越军队；会议期间，约翰逊还希望能就遏止军备竞赛的轮番升级达成某种谅解，特别是希望能打消苏联在莫斯科附近部署导弹系统的念头。会谈中，双方强调了签订不扩散核武器条约的重要性，但对反导系统，美国强调其没有什么意义，不管苏联的防御力量如何强大，美国都将开发必要的武器战胜它们。而柯西金则强调，“防御是道德的，而进攻是不道德的”。

这次会谈的成果极其有限，仅在防止核扩散等问题上达成共识，但还有一定意义。它是在越南战争长期化，特别是在中东局势恶化几乎导致美苏危机的情况下召开的，是双方为减少误解，寻求合作，防止严重冲突的重要行动。这次会谈是1961年以来两国首

脑的第一次会谈，为两国交流打开了大门，有助于缓和美苏之间的紧张气氛。

《不扩散核武器条约》

50年代后期60年代初，核扩散问题开始引起国际社会的关注。1956年和1957年，苏联两次建议在中欧建立无核区。1957年，苏联还在第12届联大上要求有核国家承担不将核武器运往其他国家的义务。这些建议都是针对美国重新武装联邦德国的企图而提出来的。同年，美国提出建议，主张除“自卫”外，各国不“出让”核武器。美国的目的在于为在北约盟国部署核武器留下余地。1962年美国提出“多边核力量”计划，苏联指责这一计划与不扩散原则相违背。1965年8月和9月，美国和苏联分别向18国裁军委员会提出防止核扩散条约草案，双方围绕“多边核力量”是否属于核扩散的性质发生激烈争吵，美苏谈判陷入僵局。

美苏早有防止他国掌握核技术的考虑，1963年的《部分禁止核试验条约》就体现了这一意图。1964年中国核试验的成功加剧了美苏对于核扩散的危机感。1966年末，由于盟国的抵制，美国放弃了“多边核力量”计划，这为美苏达成防止核扩散条约消除了主要障碍。1967年6月美苏首脑葛拉斯堡罗会谈期间，美苏曾就此达成共识。经过磋商，美英于1967年8月提出了条约草案，1968年3月又提出联合修正草案。当年6月，第22届联大通过《不扩散核武器条约》(NPT)。7月1日，美、英、苏以及另外59国代表分别在莫斯科、华盛顿和伦敦签署了这一条约。1970年3月5日，条约正式生效，有效期25年*，条约对所有国家开放，主要内容包括三方面：(1) 防止核扩散。条约规定，有核武器的缔

---

* 1995年5月，《不扩散核武器条约》审议和延长大会通过了该条约无限期延长的决定。中国于1992年3月9日正式加入该条约。到2002年4月，已有187个国家加入了该条约。

约国不向无核国家转让核武器或其他核爆炸装置；不协助、鼓励或引导无核国家获取核武器或这类核装置；无核缔约国不制造、不引进核武器或其他核爆炸装置，其全部核活动接受国际原子能机构的保障监督。(2) 推动核裁军。条约规定，各缔约国继续就及早停止核军备竞赛和核裁军方面的有效措施，以及就一项在严格和有效国际监督下的全面彻底裁军条约，真诚地进行谈判。(3) 和平利用核能。条约规定，各缔约国有权不受歧视地参加和平利用核能的国际合作，有能力的国家应为此作出贡献，应尽可能为此而促进核设备、核材料和核技术情报的交换。另外，条约还规定，各缔约国如果断定自身最高利益受到了与该条约主题有关的非常事件的影响，有权退出本条约，但应在退出前 3 个月通知所有其他缔约国和安理会。

不过，该条约没有禁止核大国进一步发展和继续储存核武器，因而其目的并不是为了减缓美苏核竞赛的进程，而在于阻止他国为增强国家防御能力获得必要的核能力，以便维持核大国特别是美苏的垄断地位。该条约未禁止在无核武器国家领土上部署核武器，也没有禁止在战争中使用核武器，特别是美苏没有为此承担任何责任。这些都为美苏继续进行军备竞赛留下了余地。但从目前来看，该条约是关于裁军和军控领域中具有普遍性的国际条约，在防止核武器扩散方面起了重要作用，有利于维护世界的和平与稳定。

第五节
社会主义阵营：从内部危机到公开分裂

苏联与南斯拉夫关系的恢复与反复

自 1948 年关系破裂以来，苏南关系一直处于僵硬的对抗状态。斯大林逝世后，苏联外长莫洛托夫于 1953 年 4 月 29 日会见南斯拉

夫驻苏联代办，表达了改善两国关系的愿望，南斯拉夫表示同意。6月15日苏联重新委派驻南大使，两国间大使级外交关系得以恢复。

赫鲁晓夫出任第一书记后，苏共承认南斯拉夫是一个社会主义国家。鉴于当时美国竭力重新武装联邦德国的企图，赫鲁晓夫决心采取更大步骤来推动苏南关系的发展。1955年5月14日，即华沙条约签订的当天，苏联发表公报，宣布赫鲁晓夫将亲自率领苏联政府代表团访问南斯拉夫。

1955年5月26日，赫鲁晓夫率领苏联政府代表团抵达贝尔格莱德。他在机场举行的欢迎仪式上发表讲话，对两国关系中过去发生的一切表示"遗憾"，宣布两国关系中那个"笼罩阴影的时期已经过去了"。但他没有直接谴责斯大林，而是把苏南关系破裂的责任归咎于贝利亚等人。南斯拉夫对此解释反应冷淡。经过会谈，两国于6月2日发表了《贝尔格莱德宣言》，提出了发展两国关系所应遵循的原则：尊重他国主权、独立、领土完整和互相平等；互相尊重，不以任何理由干涉他国内政，承认国内制度的问题、发展社会主义的具体形式问题是各国人民自己的事情；承认并发展国际间的和平共处与经济合作；停止散布不信任和任何有碍于建设性国际合作与和平共处的任何形式的宣传；谴责任何侵略和对他国建立政治经济控制的企图等。宣言的发表标志着苏南两国关系的恢复，意味着苏联肯定了南斯拉夫根据自己的情况选择社会主义模式的权利。

1956年6月1—23日，铁托应邀访问苏联。赫鲁晓夫认为国际共运中应建立某种组织，铁托表示南斯拉夫不想加入任何形式的阵营。6月20日，双方签署了两国政府《联合声明》和关于两党关系的《莫斯科宣言》。宣言强调，在不同国家和不同条件下，社会主义的发展道路是不同的，社会主义发展的多样形式有助于社会主义的加强；各国共产党是"独立的和平等的"，两党合作"应当以完全自愿、平等友好批评以及就两党的争执问题进行同志式交换意见为基础"。宣言没有提到社会主义"阵营"，但表明苏南两党关

系得以恢复。

苏南关系的改善是赫鲁晓夫采取务实外交的结果。但苏联对南政策调整难以超越当时冷战对抗的国际形势的影响，其目的是把南斯拉夫拉回来，增强社会主义阵营的力量，作为“美苏合作，主宰世界”的战略依托。铁托拒绝重返社会主义阵营使赫鲁晓夫的这一目的没有达到，两国关系仍然很脆弱。

1956年夏秋先后发生了波、匈事件后，铁托公开批评苏联的干涉是“绝对错误的”，苏联则指责南斯拉夫的观点与无产阶级国际主义相违背。1957年11月，各国共产党和工人党在莫斯科举行会议。会议通过《莫斯科会议宣言》，认为社会主义阵营应以苏联为首，南斯拉夫拒绝签字，对会议通过的《和平宣言》也仅在有所保留的情况下表示赞同。苏联对此十分不满，从1957年年底重新开始发起和组织对南共的围攻。1958年4月，南共通过新纲领，苏共指责该纲领是一个“修正主义”文件，“严重歪曲社会主义国家间关系的性质”，南共领导人也被指责违背了“马列主义原则”。中苏分歧公开化后，赫鲁晓夫在1960年9月出席联合国大会期间恢复了与铁托的接触，但他一直把铁托看作是苏联在东欧主导地位的巨大挑战。

波兹南事件

苏共20大结束前夕，赫鲁晓夫在苏共中央内部会议上做了长达四个多小时的题为《关于个人崇拜及其后果》的“秘密报告”，对斯大林进行了全面否定，指责他滥用职权，破坏了集体领导的原则；在党内斗争中，采用暴力、镇压、恐怖等手段，打击异己，破坏了“革命法制”。赫鲁晓夫认为，斯大林个人崇拜的根源在于他的“不良品质”。这一做法在东欧社会主义国家引起了严重思想混乱，加上西方的煽动和国内的经济困难，东欧国家长期被压抑的民族情绪迅速爆发，要求摆脱苏联控制、抛弃斯大林体制的呼声日益强烈，最终导致1956年夏秋波、匈事件的先后爆发。

苏联曾为波兰摆脱法西斯统治、恢复自由与独立作出了重要贡献，也对波兰的社会主义建设提供了支持。但两国积怨颇深，难以迅速化解。历史上，俄国曾三次参与瓜分波兰；二战末期，苏联又占领了波兰东部的大片领土。在反对铁托的斗争中，苏联强迫波兰党进行了三次内部清洗，约有 1/4 党员受到牵连，不少党的领导人被撤职或受到纪律处分，其中哥穆尔卡等人被捕入狱。波兰出生的苏联元帅罗科索夫斯基被派回波兰担任国防部长。波兰的经济建设也照搬苏联模式，导致国民经济比例失调，在双方的经济关系中波兰也长期处于不平等地位。

苏南关系正常化在波兰社会引起强烈反应，人民群众纷纷要求为过去被打成"铁托分子"的领导人平反。苏联对斯大林的否定更引起了波兰人对二战后所奉行的内外政策的怀疑。1956 年 3 月当选波兰统一工人党第一书记的奥哈布上任后立即宣布大赦，释放了政治犯，但与人民群众生活直接相关的一些问题并没有得到解决，一些城市因此爆发了罢工和游行示威。

1956 年 6 月 28 日，波兹南斯大林机车车辆厂工人因不满工资下降，在通过正常途径未得到解决的情况下，上街游行，要求增加工资，降低奖金税，喊出了要求"面包、民主、自由"以及"俄国佬滚回去"等口号。为提高工资而举行的和平示威最终在谣言蛊惑下演变成为政治骚乱。波兰政府立即派出保安部队进行平息，次日秩序恢复。此间共有 53 人死亡，200 多人受伤，300 多人被捕。这就是所谓"波兹南事件"。

围绕波兹南事件的性质，波苏之间发生了分歧。苏联断言事件是由帝国主义间谍策划的反社会主义和反人民的颠覆活动，但奥哈布 7 月在七中全会上表示，把事件的原因归结为帝国主义代理人的阴谋是"错误的"，"中央和地方领导者的官僚主义和愚昧无知"应为此承担大部分责任，需要从社会、政治、经济等各方面深入寻找原因。会议决定恢复哥穆尔卡等人的党籍及党员权利，准备恢复他在党内的领导地位，同时考虑让罗科索夫斯基离职返回苏联。

苏联担心波兰会摆脱自己的控制，决定进行干涉。10 月 19

日，在波兰党举行八中全会之际，赫鲁晓夫未经邀请，率领一个阵容强大的代表团飞赴波兰，同时调动军队包围华沙。赫鲁晓夫要求参加波党会议，遭到断然拒绝。他指责波党关于新领导层的安排排斥了优秀共产党员，为反动派和反革命分子开辟道路，指责波党对领导层擅自进行调整是对苏联的蔑视，因而反对改组政治局。哥穆尔卡等人坚决拒绝赫鲁晓夫的指责，并要求包围华沙的苏军撤离。赫鲁晓夫被迫妥协，同意哥穆尔卡等人进入政治局，但坚持不能把罗科索夫斯基排除在外。哥穆尔卡明确指出，在波兰人民眼中，罗科索夫斯基是“苏联控制的象征”。波方解释说，波兰所走的道路并不妨碍与苏联的联盟关系，波兰不会退出华约。此时，波兰的工人、学生展开游行示威支持波共中央，多数波兰军队也不再听从罗科索夫斯基的指挥，赫鲁晓夫只得同意将苏军撤回营地，并把罗科索夫斯基调回苏联。这场斗争被称作“十月事件”。随后，波党八中全会正式选举哥穆尔卡为波党第一书记，同意他提出的政治路线，并通过了进行政治经济改革的决议。

1956 年 11 月中旬，哥穆尔卡率领波兰党政代表团访问苏联。双方发表联合声明宣布，将在完全平等、尊重领土的不可侵犯、尊重国家独立和主权、互不干涉内政的基础上扩大和加强两国之间的联盟和友谊，在平等、互利和互助的基础上加强经济合作；苏联同意免除 1956 年 1 月 1 日前波兰已使用的贷款，并向波兰提供 7 亿卢布的长期贷款；波兰同意苏军暂时驻扎，但苏军不得触犯波兰主权、干涉其内政，苏军驻地、人数以及驻地以外的调动均需征得波方同意，驻波苏军及其家属必须遵守波兰法律。此后，苏联与波兰关系逐渐得到恢复。

匈牙利事件

长期以来，以拉科西·马加什为首的匈牙利党和国家领导人在政治经济体制方面几乎完全照搬苏联模式，导致经济比例失调，人民生活水平没有得到应有的提高；政治上“清洗铁托分子”，使 20

多万人受到牵连，大批党员、干部遭到清洗、逮捕和监禁，曾任内政部长、外交部长的拉伊克 1949 年 9 月被绞死，曾任内政部长的卡达尔 1951 年 4 月遭到关押。

斯大林逝世后，鉴于当时匈牙利对苏不满情绪已有所抬头，在赫鲁晓夫的干预下，1953 年 6 月匈牙利高层进行改组：拉科西继续担任党的第一书记，但辞去总理职务，由纳吉·伊姆雷接任，同时由格罗担任副总理兼内务部长。纳吉政府上台后，对国内政策进行了一些调整：放慢重工业发展步伐，更加注重农业和轻工业；允许农民退出集体农庄，个人经济合法化；释放政治犯，为一些受到打击的人平反。1955 年初，拉科西对纳吉进行反击，得到赫鲁晓夫的支持。4 月，纳吉被撤消总理职务，并被赶出政治局，11 月被开除党籍。

苏南关系恢复，特别是苏共 20 大后，匈牙利出现了要求执行独立自主政策的呼声，一些党员干部和知识分子还于 1956 年 3 月成立“裴多菲俱乐部”，激烈批评党和政府的现行政策。拉科西采取强硬政策，逮捕了该组织的大批成员，致使国内矛盾日趋激化。苏联决定再次插手。7 月，在米高扬的策划下，匈牙利劳动人民党中央全会决定解除拉科西的第一书记和政治局委员职务，由格罗继任，但局势并没有稳定下来。

波兰成功抵制苏联干涉的消息对匈牙利局势起到了催化作用。10 月 22 日，裴多菲俱乐部和布达佩斯高校学生联合会先后提出了苏军立即撤出匈牙利、在完全平等和互不干涉的基础上调整苏匈关系、清算拉科西的罪行、由纳吉主持政府工作等要求。23 日，布达佩斯爆发十多万人的大游行，与保安部队发生流血冲突，并在一些人的挑动下演变成了骚乱。匈牙利党中央和政府举行紧急会议，改组政治局，任命纳吉为总理。会议决定宣布戒严令，并邀请苏军出面维持秩序。24 日，苏军开进布达佩斯，工人、学生与苏军发生流血冲突。当天下午，米高扬和苏斯洛夫受赫鲁晓夫委派，参加了匈党中央会议。在苏方的压力下，格罗被迫辞职，由卡达尔接任第一书记。局势稳定后，苏军于 30 日撤出布达佩斯。

苏军撤出后，布达佩斯局势再次陷入混乱之中。10月30日，市委大楼遭到武装袭击，市委书记和50名警卫士兵被杀。同日，纳吉宣布废除一党制，建立多党制政府。11月1日，纳吉政府致电联合国秘书长，宣布退出华约组织，要求联合国和四大国保卫匈牙利的中立。

11月1日凌晨，苏军越过边境开进匈牙利。当晚，苏联把卡达尔等接到莫斯科，要他组织新政府。11月4日，苏军开进布达佩斯，卡达尔宣布工农革命政府成立。几天后，匈牙利局势得到控制。到南斯拉夫使馆避难的纳吉在11月23日离开使馆后被捕，1958年6月18日以反革命罪被处死。在这次事件中，匈牙利公民死亡4000多人，苏军死亡669人，匈所遭受的经济损失约占全年国民收入的1/4。

各社会主义国家对匈牙利工农革命政府稳定国内秩序的行动表示支持。11月6日，周恩来致电卡达尔，祝贺匈牙利新政府成立，并宣布无偿提供价值3000万卢布的物质和现金支持。

事件发生后，匈党把事件的起因概括为四个方面：拉科西—格罗领导集团错误的政策和领导方法；纳吉政府的软弱无能和立场不稳；国内反动势力的乘机煽动；国际反动势力对国内反革命势力的支持及其颠覆活动。根据这一判断，匈党12月中央全会提出了包括在完全平等、独立和不干涉内政的基础上调整与苏联的关系在内的一系列措施。

在匈牙利事件中，西方扮演了重要角色。事件发生后，美国和其他西方国家，密切关注局势的发展，认为这是反抗苏联霸权的重要表现，力图借机推行其“解放战略”。美国首先通过自由欧洲电台等工具，制造舆论，极力煽动，为反对派出谋划策，对匈牙利政府施加压力。美国还对苏联出兵匈牙利恢复秩序的行动提出指责。11月4日，艾森豪威尔致函苏联部长会议主席布尔加宁，要求苏联立即从匈牙利撤军，让匈牙利人民行使其“人权和基本的自由”。美国还通过联合国向苏联施加外交压力。11月4日，联合国大会举行紧急特别会议讨论匈牙利问题。在美国操纵下，会议通过美国

提案，谴责苏联在匈牙利进行军事干涉，要求苏军撤出匈牙利，并由联合国秘书长派观察员进入匈牙利进行“调查”。这一做法遭到苏联的反对。匈牙利新政府也致函联合国秘书长，声明纳吉此前提出的要联合国讨论匈牙利局势的要求不具有法律效力。

苏联入侵捷克斯洛伐克和勃列日涅夫主义

二战前，捷克斯洛伐克曾是一个工业经济比较发达的资本主义国家，二战后，它的社会主义经济也得到了较快恢复和发展。但与其他东欧国家一样，捷克斯洛伐克同样照搬了苏联模式，最终形成了政治上缺乏民主、经济上停滞不前的局面。1967 年 11 月捷共中央全会上，以杜布切克为首的改革派对集党政大权于一身的诺沃提尼提出指责，要求摆脱苏联控制，探索自己的发展道路。12 月勃列日涅夫出面干预，遭到捷共党内多数抵制。

1968 年 1 月，杜布切克出任捷共中央第一书记；3 月，斯沃博达接替总统职务，改革力量终于占了上方。3—4 月间，杜布切克主持召开捷共中央全会，改组了中央主席团和书记处，并通过了以改革为基调的《行动纲领》，强调党应该通过自己的工作与努力赢得人民群众自愿的支持以确保其路线方针得以贯彻，而不能用强制手段和发布命令来实现。《行动纲领》宣布：要充分发扬民主，坚持法制，保证言论和新闻自由；实行经济改革，扩大企业自主权，发挥市场的积极作用；要执行一种充分体现“民族利益”和“国际利益”的更加积极的外交政策；“在相互尊重主权平等的基础上加强与苏联和其他社会主义国家的联盟和合作”；对西方国家，“将积极推行和平共处政策”，通过“更加积极的欧洲政策”、“发展互利关系”，保障欧洲的“集体安全”。随后，改革运动日渐展开，政治生活日趋活跃，民主气氛迅速笼罩全国。西方把杜布切克所掀起的这股改革浪潮称作“布拉格之春”。

杜布切克改革是以“建立一种十分民主的、适合捷克斯洛伐克条件的社会主义社会新模式”为目的的，是力图摆脱苏联发展模

式、寻找自己发展道路的尝试。苏联对此感到不安，斥之为“反社会主义分子”所发动的“反革命”和“反苏”运动。为使捷克放弃改革，苏联与波、保、匈、民主德国进行了协商，并于7月15日联名致信捷共中央，宣称捷克目前的局势不仅“威胁着”捷克本国的社会主义基础，“而且也危害了其他社会主义国家的至关重要的利益”，声称“不能同意异端势力使捷克离开社会主义道路”。8月初，五国又与捷克领导人发表联合声明，其中载明“保卫苏联和东欧的成果是所有社会主义国家的国际主义义务”。这就为苏联采取进一步行动埋下了伏笔。

由于捷克拒不放弃改革立场，苏联决定采取军事行动。1968年8月20日深夜，苏、波、保、德、匈5个华约国家约50万军队，在华约武装部队总司令、苏联元帅雅库鲍夫斯基的统一指挥下，大规模开进捷克，在一夜之间占领了包括首都布拉格在内的全国各主要城市和战略要地。

苏联的侵略遭到了捷克人民的坚决反对和抵制。侵略发生时正在举行会议的捷共中央主席团于8月21日凌晨向全国和全世界发表公告，指责五国军队在捷克党和政府一无所知的情况下越过捷克边界是非法的，违反了国际法和社会主义国际主义原则；22日，捷共秘密召开第14次非常代表大会，通过告全国人民书，谴责苏联等国的“不正义行为”，表示决不接受军事占领当局和靠军事占领扶植起来的伪政权。人民群众也组织了大规模的游行示威，反对苏联的军事占领。

为实现彻底扼杀捷克改革的目的，苏联将捷克主要领导人“请”到莫斯科进行“会谈”。在苏联的武力威胁和分化下，捷克领导人被迫同意与苏联在8月26日发表会谈公报。公报称，苏联等五国是在“帝国主义加紧策划反对社会主义国家的阴谋”的情况下才采取行动的，并宣布这些军队的撤离将根据捷克国内局势而定。公报表示，捷克将继续坚持社会主义道路，发展和加强同苏联及整个社会主义大家庭各国的友好关系。10月16日，苏联又胁迫捷克签订关于苏军暂时留驻捷克的协定。1969年4月17日，杜布切克

被解除第一书记职务，1970年5月被开除出党。

苏联入侵捷克遭到了有关国家的强烈谴责。南斯拉夫、罗马尼亚、阿尔巴尼亚等国发表声明，斥责苏联等五国的行为是霸权主义行径，是“对欧洲和平和世界社会主义命运的严重威胁”。阿尔巴尼亚并于9月13日退出华约。中国政府也强烈谴责苏联入侵捷克是“强权政治最露骨、最典型的表现”，斥责“苏修叛徒集团早已堕落成为社会帝国主义”。

苏联侵略捷克标志着苏联对社会主义国家政策中长期存在的大国沙文主义已经发展为霸权主义。为了给自己的侵略行为辩护，勃列日涅夫1968年11月在波兰统一工人党代表大会上声称：当一个国家的社会主义事业遭到危险、对整个社会主义大家庭的安全构成威胁的时候，这就不再仅仅是那个国家人民的问题，而变成所有社会主义国家关心的问题，就有必要提供军事援助，采取军事行动。这就是“勃列日涅夫主义”，又称“有限主权论”。勃列日涅夫的目的在于以此作为苏联对其他社会主义国家推行控制、干涉政策的“理论依据”，将社会主义“大家庭”纳入苏联与美国争夺世界霸权的战略轨道。

中苏分裂

斯大林时期，中苏在政治、经济、军事、科技等领域充分合作，相互支持，有力地推动了两国友好同盟关系的发展。赫鲁晓夫上台之初，地位尚不稳固，需要中国支持，也能与中国求同存异，从而保持了中苏关系继续发展的势头。1954年，赫鲁晓夫率团前来参加中国五周年国庆庆典，其间两国签署一系列协议，决定苏军从旅大撤退、把海军基地交还中国；苏联把它在四个中苏合资公司的股份移交中国；加强两国科技合作等。苏联还表示继续支持中国的经济建设，对华援建项目达到156项。

1955年，两国关系中开始出现不稳定迹象。这一年，苏联采取了多个步骤来缓和与西方的关系，同时要求中国裁军，进行配

合。当时，朝鲜半岛和台湾海峡局势均不稳定，美国对中国的威胁是严重而现实的。这样，苏联对外战略与中国的安全需要之间出现了差异。当年 9 月，联邦德国总理阿登纳访苏，赫鲁晓夫二次向他表示中国是苏联最大的问题。这表明，赫鲁晓夫已开始把中国看作潜在威胁。

苏共 20 大后，中苏矛盾开始以两党意识形态分歧的形式表现出来。中共对赫鲁晓夫批判斯大林的方式以及“三和”路线特别是“和平过渡”有不同看法。不过，出于维护社会主义阵营团结的考虑，中共仅在私下或通过内部交流的方式向苏方表示了自己的不同观点。与此同时，中共也尽力维护苏联在国际共运中的权威。波匈事件发生后，中共一方面敦促苏联检讨过去所犯的大党大国沙文主义错误，另一方面表示要加强以苏联为首的社会主义国家的团结。两国关系在这期间也得到一定发展。1957 年 10 月 15 日，中苏签订国防新技术协定，苏联决定向中国提供原子弹样品和生产原子弹的技术资料。

1958 年是中苏关系发展中的一个转折。是年 4 月，苏联向中国提出：两国在中国海岸共同建设一个“长波电台”，以指挥在太平洋地区活动的苏联潜艇，所需费用的绝大部分由苏联承担。7 月，苏联又利用中国希望它帮助发展海军的机会，提出与中国建立一支联合舰队。但对电台和舰队的归属问题，苏联却有意回避。中国出于主权考虑，拒绝了苏联的要求。7 月 31 日，赫鲁晓夫专程来华就这两个问题进行商谈，其间又提出在中国建设一个海军基地的要求，再次遭到断然拒绝。中国维护国家主权的决心和苏联试图将中国纳入其全球战略的企图之间发生了尖锐冲突。赫鲁晓夫对此很不满意。8 月 23 日，为惩罚台湾当局的挑衅，打击美国制造“两个中国”的阴谋，中国政府决定炮击金门、马祖。美国出动第 7 舰队进行干涉，台海局势骤然紧张。此时赫鲁晓夫正谋求对美缓和，担心中国的行动会打乱自己的战略部署，直到 9 月 7 日危机最危险阶段过去后才对中国表示支持。

由于双方的利益差异和战略考虑的不同，赫鲁晓夫越来越把中

国看作是其对外战略的一个障碍，决定与中国拉开距离。1959年6月，苏联单方面撕毁中苏国防新技术协定；8月，印度挑起了中印边界第一次武装冲突，苏联采取了偏袒印度的立场，从而把中苏分歧公开暴露在世界面前。9月底，赫鲁晓夫访美返国途中，突然提出来北京参加中国国庆十周年典礼。在此期间，他指责中国政府炮击金门、马祖的决定给苏联外交"造成了困难"，甚至可能引起美苏军事冲突，教训中国不要"用武力去试验资本主义制度的稳固性"。他还指责中国在中印边界问题上的立场"只有利于帝国主义"，不利于印度保持"中立立场"。不久，他又攻击中国"像公鸡好斗一样热衷于战争"。随后，苏联采取了一系列步骤，致使中苏两党两国关系交互作用，急速恶化。

1960年6月和11月，各国共产党和工人党布加勒斯特会议和莫斯科会议上，苏联发动各党对中共进行围攻，招致中共坚决反击，引发两党大论战。面对中共的不屈服态度，赫鲁晓夫决定把两党分歧扩大到两国关系上。1960年7月，苏联突然宣布召回在华工作的全部1390名专家，并带走全部图纸、计划与资料。苏联还撕毁了大量协定与合同，大规模减少了成套设备和各种设备中关键部件的供应。这些举动给中国的经济建设和科研事业造成了重大损失。更为恶劣的是，苏联还在中国遭受自然灾害的困难时期，于1961年威逼中国连本带息偿还抗美援朝期间苏联支援中国的军事物资的贷款。

在国际事务上，苏联越来越公开地站到中国的对立面。在1962年中印边界大规模冲突前后，苏联攻击中国维护领土完整的措施是"狭隘民族主义态度的表现"，甚至与印度展开军事合作，出售军事装备。在中国发展核力量问题上，苏联又与美国加紧勾结，于1963年7月26日与美、英签订《部分禁止核试验条约》。7月31日，中国政府发表声明，揭露该条约的目的在于巩固核大国的垄断地位，束缚别人的手脚。1964年10月16日，在赫鲁晓夫下台的第二天，中国成功进行了首次核试验，拥有了自己的防御性的核力量。

与此同时，苏联对华敌对行动也在加强。1960 年 7 月，苏联在新疆挑起第一次中苏边界冲突，1962 年 4—6 月间，苏联又在新疆伊犁、塔城地区进行大规模颠覆活动，煽动 5 万多中国公民前往苏联。1963 年 7 月，苏联又与蒙古签订《关于苏联帮助蒙古加强南部边界防务的协定》，苏军随之进驻蒙古，矛头直指中国。

为稳定边境局势，中国政府从 1960 年开始就建议两国举行边界谈判，苏联态度消极，直到 1964 年 2 月 25 日，两国才在北京展开第一次边界谈判。尽管当时确定中苏边界的有关条约是沙俄强迫清政府签订的不平等条约，但中国政府从现实出发，仍准备以这些条约为基础通过平等协商，全面合理地解决边界问题，并不要求收回沙俄强占的 150 多万平方公里的中国土地。然而，苏联不仅不承认那些条约是不平等条约，反而要求以所谓“历史形成”线和“实际守卫”线为基础解决边界问题。8 月 22 日，中苏边界谈判被迫中断。

1964 年 10 月赫鲁晓夫的下台客观上为中苏两党两国关系的改善提供了机会，中国党和政府也想抓住这个机会重新谋求中苏友好，但以勃列日涅夫为首的苏共新领导表示，在中苏分歧问题上，他们与赫鲁晓夫完全一致，“没有细微的差别”。1965 年 3 月初，苏共不顾中共劝阻，执意在莫斯科召开各国共产党“协商会议”。在它所邀请的 26 个党中，中国、朝鲜、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、日本等 8 党拒绝出席。“莫斯科三月会议”的召开，标志着国际共产主义运动的正式分裂。此后，中共再也没有参加过苏共召集的任何活动，两党关系完全中断。

勃列日涅夫上台以来，苏联在中苏边境陈兵百万，不断挑起边界事端。从 1964 年 10 月到 1969 年 3 月，苏联挑起的边境事件达 4189 起，比 1960 年到 1964 年间增加了一倍。这种挑衅活动到珍宝岛事件时达到高峰。

珍宝岛位于乌苏里江中国一侧，自古以来就是中国领土。20 世纪 60 年代中期以后，苏联不断侵入这一地区，对中国进行挑衅。1969 年 3 月 2 日，中国巡逻队到珍宝岛执行巡逻任务，苏军立即

调集大批兵力乘坐装甲车和汽车侵入珍宝岛地区，兵分两路包抄中国巡逻队并首先开火，打死打伤中国边防战士多名。中国边防军奋起反击，击毙对方31人，打伤14人，挫败了苏军的入侵。3月15日，苏军又出动一个装甲团入侵珍宝岛，再次遭到失败。

随后，苏联军队于1969年6月和8月连续在新疆裕民县铁列克提地区袭击中国边防队。中苏边境局势全面恶化。与此同时，苏联又就打击中国核基地的可能性向美国进行了试探。面对日益迫切的苏联威胁，中国不得不展开备战行动，号召全国“提高警惕，准备打仗”，在各主要城市“深挖洞，广积粮”，以备不测。中苏两国已走到了战争边缘。

在此背景下，根据苏方要求，周恩来于9月11日在首都机场与参加胡志明葬礼返国的苏联部长会议主席柯西金举行了会晤。其间，周恩来警告，如果苏联进攻中国的核基地，那就是侵略战争，中国将奋起抵抗，用革命战争消灭侵略战争。柯西金则表示苏联不想同中国打仗。最后双方就维持边界现状、避免武装冲突、在争议地区脱离接触等达成谅解，两国边界谈判也于10月20日在北京恢复举行。

第五章 西方阵营的变化

50年代中期以后，东西方关系虽仍然高度紧张对峙，时有危机爆发，但是由于有关国家领导人的更替和国际形势的发展，也出现了不同程度上的松动。特别是在西方阵营内部，由于美国、西欧、日本的力量对比开始发生变化，西欧国家联合趋势日益加强，日本的国际地位也开始有所提高。

第一节　西欧走向一体化

战后西欧一体化的原因

第二次世界大战后，促使西欧国家走上一体化道路的原因很多，择其要者可以归纳为以下几点：

首先，二战后，欧洲虽仍然是国际政治的重要舞台，但舞台上的主角已非比寻常了。二战的结果，使昔日欧洲大国全部沦为国际政治中的二流国家，他们只有通过与美国的结盟，在美国的保护下，才能维护自身的安全。美苏的崛起使西欧国家清醒地认识到，

任何一个西欧大国在可预见的未来，都难以从力量上与美苏相比，西欧要想在国际政治舞台上占有一席之地，必须联合起来。

其次，美国出于遏制苏联、重建战后资本主义秩序的政治、经济目的，积极推动西欧的联合。欧洲国家在战争的打击下，百废待兴，面临着严重的经济困难，物质匮乏，生活困顿，急需资金援助。任何一个国家都不可能仅仅依靠自身的力量改变处境，恢复经济繁荣。欧洲需要美国，美国也需要欧洲的销售市场，需要欧洲复兴一起对付苏联。美国认识到，一个虚弱的西欧是不符合美国利益的，因为，这样的欧洲是不能和美国一起对付苏联的。在援助方法上，美国认为，“如果能够引导欧洲国家把欧洲的经济问题看作一个整体，而不是看作不相关联的各个国家的问题，来寻求自力更生的办法，并实行互相合作，那么美国的援助将更为有效，同时恢复后的欧洲的力量也更能持久。”因此，战后西欧走上一体化道路，和美国的支持与援助是分不开的。

第三，二战造成的前所未有的人员伤亡和财产损失，使欧洲国家感到必须寻求有效途径解决战争问题。西欧各国深切地体会到，大战已使欧洲陷于衰败，并且几乎使世界文明遭到毁灭。“旧帐是永远算不清的，报复是代价最高、耗费最大的劳民伤财之举。”因而，要解决欧洲安全中至关重要的德国问题，采用老办法显然无法防止德国民族主义势力的重新抬头。只有从长远的利益出发，采用一种新的思路，改变过去那种防范和隔离德国的办法，把德国与西欧密切地联系在一起。欧洲政治家不仅认识到要通过法德和解解决欧洲面临的战争问题，他们甚至还认识到，欧洲所面临的问题，不仅仅是个德国问题，“如果各国在国家主权的基础上进行重建，那么欧洲将永远不会有和平。”欧洲只有在联邦的基础上组织起来才有希望，而法德联合是欧洲联邦的基本因素。

第四，战后西欧走上一体化道路还和欧洲联合思想和统一运动的长期发展有关。通过建立欧洲联邦消除欧洲主权国家之间的战争，并不是二战以后的新思想。早在第一次世界大战后，奥地利的泛欧运动领袖库登霍夫—卡勒格伯爵，以及一些欧洲著名的政治

家，如法国外长白里安、德国外长施特雷泽曼等人就提出了“欧洲合众国”的构想。第二次世界大战的爆发，给这一运动注入了新的活力。战争期间欧洲各地的抵抗组织常常举行国际性会议，联邦主义运动及出版物在整个欧洲极为普遍。战后初期，西欧国家的一些联邦主义者在1946年底在巴黎组成了“欧洲联邦主义者联盟”。英国也成立了以丘吉尔为首的“统一欧洲运动”组织。1947年底，欧洲各国的统一组织联合成立了“欧洲统一运动国际委员会”，并于第二年5月在海牙召开了有西欧各国代表七八百人参加的“欧洲大会”。在“欧洲大会”的推动下，1949年8月，“欧洲委员会”宣告成立。战后欧洲统一运动的蓬勃发展，为西欧一体化的真正起步奠定了坚实的舆论和认识基础。

总之，西欧走上一体化的联合道路，是在战后两极体制的大背景下产生的。为了恢复和重新确立欧洲在世界上的地位和作用；为了重建欧洲地区的势力均衡，平衡苏联强大的力量；为了避免战争、争取永久和平，欧洲开始了具有深远影响的一体化进程。

从《巴黎条约》到《罗马条约》

1949年5月成立的“欧洲委员会”，是一个目标模糊、也没有实际决策权力的松散组织，各国政府都在小心翼翼维护自身主权。为此，包括让·莫内在内的欧洲精英认识到，一下子建立起一个完整的“欧洲大厦”必然期待各国赞同大规模转让主权，这实际上是个幻想。欧洲的联合必须从职能部门做起，一步步地探索向新的领域延伸的可能性。

1950年5月9日，法国外交部长罗伯特·舒曼提出了建立欧洲煤钢共同体的“舒曼计划”。这一计划选择将鲁尔的煤钢资源置于法德两国共同参与管理的联合机构之下，并向西欧所有国家开放，使之成为通向欧洲联合的突破口。“舒曼计划”很快获得了联邦德国的赞同，并得到了比利时、荷兰、卢森堡和意大利的响应。1951年4月18日，六国签订了《欧洲煤钢共同体条约》，又称《巴黎条

约》。1952年6月，各国议会批准了这个条约，欧洲煤钢共同体（ECSC）正式成立。

“舒曼计划”所要达到的首要目的并不是经济的，而是具有重大的政治性质。因为，重整军备首先总是从煤、钢的增产过程中显其端倪。如果建立起舒曼所建议的那种机构，那么法德两国中的任何一国都能够觉察到重整军备的初步迹象，这将起着极大的安定人心的效果。这样，煤钢基础工业的联营为消除法德之间的一切争端创造了一个真正的前提。

西欧六国自1951年3月签署建立煤钢共同体的《巴黎条约》以后，越来越多的欧洲人认识到走一体化道路的重要性和必要性。50年代初，欧洲在美国出于对抗苏联的压力下，开始筹组防御领域的合作，但未能成功。不过，这并没有影响西欧一体化运动的继续发展，反而坚定了各国在经济领域的联合。西欧六国以煤钢共同体为蓝本，着手建立新的经济共同体。1957年3月25日，六国签署了建立欧洲经济共同体（EEC）和欧洲原子能共同体（EAEC）的《罗马条约》，1958年1月1日开始生效和实施。《罗马条约》规定了建立一个共同市场、进而将各成员国的经济政策逐步纳入一体化进程的总目标，要求各成员国制定和实施欧洲经济共同体的贸易、农业、运输和竞争的共同政策，加强宏观经济政策的协调。1967年，欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体三者合并，统称为欧洲共同体（EC），简称为欧共体。

欧共体的扩大

1951年的《巴黎条约》和1957年的《罗马条约》建立了欧洲一体化的三个共同体，同时也创立了一整套全新的法律体系和组织机构。自此以后，欧洲走上了一体化的不归之路，并不断取得实际的成果。到1970年，西欧共同市场六国虽然在领土面积和人口方面小于美国和苏联，但国民生产总值已超过了苏联，正在追赶美国。在某些生产领域，如汽车、水泥产量已经超过美苏，钢产量接

近美苏。

欧共体的发展壮大，使它的影响越来越大。苏联从1957年欧洲经济共同体成立时，对其采取敌视态度，攻击它是北约的经济支柱，是实现全欧联合的障碍。进入70年代后，苏联开始承认西欧共同市场的存在是“一个客观现实”，并表示愿意与之建立联系。但是，由于双方缺乏基本信任，各自担心对方会乘机搞破坏和渗透，双方长期未能建立正式的关系。

根据《罗马条约》的规定，任何属于西欧地域范围内、实行自由民主政体和市场经济制度的国家，都有资格申请加入该组织。从60年代初开始，便不断有欧洲国家申请加入欧洲共同体。

英国曾参与煤钢共同体的最初谈判，但很快选择了不参与西欧六国的一体化努力，并于1959年11月，联合挪威、丹麦、瑞典、瑞士、奥地利、葡萄牙组成了一个七国的欧洲自由贸易联盟（EFTA）。欧洲自由贸易联盟实行的是成员国间的自由结合，合作仅限于贸易领域，不涉及管理主权的让渡。因此它不可能成功地与欧共体竞争并给各个成员国带来比欧共体所能带来的更多的好处。为此，英国从1961年8月开始先后三次申请加入欧共体，到1971年才达成原则协议，历时近十年，期间主要是戴高乐领导的法国拒绝英国的申请。法国担心英美特殊关系的存在，英国加入欧共体后会发挥一种“特洛伊木马”的作用。直到20世纪60年代末70年代初以后，国际形势发生了深刻的变化，美国霸权衰落，英国对欧洲的政策也进行了调整。保守党领袖希思上台后，多次表示愿意和西欧国家一起建设“欧洲人的欧洲”。在这种情况下，1973年1月1日，英国、爱尔兰、丹麦被接纳进欧共体，从而完成了欧洲共同体的第一次扩大。挪威也申请加入欧共体，但由于公民投票表决，否决了政府的提案，因此未能参加。

1976年，希腊提出加入申请，经过几年的谈判，1981年1月1日，希腊成为欧洲共同体的第十个成员国。这是欧共体的第二次扩大。

第三次扩大完成于80年代中期。1977年西班牙和葡萄牙提出

了加入申请，在经过了近 9 年时间的努力，1986 年 1 月 1 日，两国终于也成为欧共体的正式成员国，参加欧共体的国家由此增至 12 国。

1990 年 10 月 3 日，联邦德国和民主德国实现统一，德国因此自然而然地纳入到欧共体的地域范围。1994 年欧共体就奥地利、挪威、瑞典、芬兰的加入申请进行谈判，挪威的公民投票表决再次拒绝批准挪威的加入申请。自 1995 年 1 月 1 日起，奥地利等三国成为欧共体正式成员国。欧共体完成了第四次扩大，成员国发展到 15 个。

第二节　戴高乐主义

战后初期，法国处在第四共和国时期，外交政策的总体特点是，受法国国内政治经济条件和国际上两极体制的制约，法国追随美国，依赖美国的援助，虽然 50 年代中期以后，法国与美国在许多问题上的矛盾开始增多，但总体上法国在西方联盟中并没有表现出独立的个性。法国的对苏政策也被纳入到了美国遏制战略的轨道，法苏关系紧张、僵冷。法国在推动欧洲一体化方面取得了实际成效，西欧国家在经济领域取得的进展，为欧洲的联合自强奠定了基础。

1958 年，第四共和国风雨飘摇。它还没有从印度支那战争和苏伊士运河事件的挫折中缓过来，又陷入到阿尔及利亚殖民战争之中。5 月 13 日，法国驻阿尔及利亚殖民将领马絮等公开叛乱，全国处于混乱之中。6 月 1 日，国民议会授权戴高乐组织政府，处理阿尔及利亚问题和制定新宪法。10 月新宪法获得通过，法兰西第五共和国诞生，戴高乐就任第五共和国第一任总统，1959 年 1 月 8 日就职。

戴高乐一贯主张维护民族独立和国家主权，反对霸权主义，争取恢复法国的大国地位，建设欧洲人的欧洲。他上台以后，他的这

一思想在法国的外交政策中得到了鲜明地体现。

法德和解

戴高乐上台时，他关于战后欧洲联合必须包括德国人的思想已经牢固地树立起来。同时，他清楚地知道，法国要恢复大国地位，并使联合的欧洲成为独立于美苏的力量，必须取得德国的谅解和支持。而德国战败国的地位，使德国有求于法国的地方多于法国对德国的要求，法国的政治地位要高于战败国的德国，这样有利于法国在法德关系、甚至六国一体化中的领导地位和对德国的控制。

1958 年 9 月 14—15 日，戴高乐在法国科隆贝双教堂村与西德总理阿登纳举行第一次会谈，双方表示，在有美苏两个超级大国的情况下，不能永远指望美国，加强法德合作，建立一个统一的欧洲是绝对必要的。这次会谈结束了法德长期敌对的历史，开启了法德和解、相互信任的新篇章，此后法德合作关系进入了新的阶段。双方高层互访增加，加强了彼此之间的信任。1962 年 7 月，戴高乐在爱丽舍宫接待来访的西德总理阿登纳时说，“在您光临的时候，我们实际上在庆祝使我们两国从过去世仇变成坚定的朋友这一巨大转变。”两个月后，戴高乐在回访西德的时候，全面地阐述了法德结盟的重要意义：法德之所以要结盟，首先因为法德直接或间接地受着威胁；其次，要使欧洲自信和强大，除法德合作外，别无其他基础；第三，要使从大西洋到乌拉尔的欧洲保持和平、均衡与发展，关键是西欧要有一个具有活力的、强大的欧洲共同体，而这个共同体的轴心就是法德合作。最后，是为了促进科学、技术、经济和文化的进步。

1963 年 1 月 22 日，法德双方在巴黎的爱丽舍宫签订了《法(西）德合作条约》。条约规定：两国政府就外交政策进行磋商和协调；在防务政策以及教育和青年问题方面加强合作；为切实贯彻条约，两国定期举行首脑会议和部长级会议。

在戴高乐眼里，这个条约具有特别重要的意义，特别是在法国

刚刚拒绝了美国邀请法国参加多边核力量的形势下，他把这个条约当成了与美国抗衡的锐利武器。戴高乐始终将法德和解、合作与独立于美国相提并论，他希望看到德国能够摆脱对美国的依赖。1962年，法国就曾向西德建议，成立一个由法国人任总司令的法德战略空军联合指挥部，以此来排除德美空军合作，未能如愿。德国不愿放弃美国的核保护伞，而采纳法国新研制的原子弹。尽管如此，戴高乐时常不忘提醒德国人，欧洲的雄心必须由法国和德国来实现。"这种雄心必定要有一种推动力，以及独立自主、与美国平起平坐的意志，美国当然是我们的盟友，但我们不能依赖美国"。

阿登纳同意戴高乐的观点，但强调必须同美国搞好团结。两国的侧重点有所不同，法国在阐述欧洲联合的时候，总是强调独立于美国的一面，西德则强调欧洲联合并不损害与美国的合作。因此，联邦议院在讨论批准《法（西）德合作条约》时，要求在条约序言中阐明，条约将不影响西德签订多边条约的权利和义务，必须促进欧美密切合作，包括北约防务一体化和实现包括英国在内的欧洲统一。戴高乐对西德增加的序言内容很不满意，但条约仍然在很大程度上实现了法国的意图。因此，双方议会最后批准了条约，并于1963年7月2日生效。

法德合作成为欧洲一体化运动的发动机。戴高乐继承了第四共和国在西欧共同体建设上的遗产，并继续推动关税同盟、共同农业政策的建设。但戴高乐反对建立联邦主义所谓超国家的欧洲，而是要建设"祖国的欧洲"，确切地说是"各国家的欧洲"。为此，1965年7月，法国由于与其它成员国在共同农业政策上的分歧，宣布从共同体各机构中撤回法国的代表，并抵制共同体各种会议和活动达半年之久，即所谓"空椅子危机"。实际上，这场危机涉及的是戴高乐担心共同体委员会权力过大，会使欧洲一体化朝着超国家方向发展。1966年1月，六国外长达成"卢森堡协议"，赋予成员国在部长理事会的否决权，进一步限制共同体委员会的权力和作用。这个协议基本上满足了法国的要求，从而使法国代表在危机半年后重返欧共体各机构。

戴高乐的“多国家的欧洲”，实际上是以法国为领导、以法德轴心为基础的“欧洲人的欧洲”。法国对欧洲联合的政策，应该是以实现法国领导和法国大国地位为目标。

法国退出北约军事一体化组织

1958年9月24日，戴高乐写给美国总统艾森豪威尔和英国首相麦克米伦每人一份备忘录，要求法国在北约组织中的决策权，希望建立美英法三国领导体制，特别是法国参与使用核武器的决策问题。备忘录指出，在北约组织内，遇到危险时法国有份，而决策权法国不能分享，因此建议成立由美英法三国组成的安全组织，决定世界上的重要政治和战略问题。他威胁道：“法国政府认为这样的安全组织是必不可少的，今后法国参加北约组织的整个发展情况，将以此为根据”。

美英迅速取得了一致意见，不能同意戴高乐关于北约内三国领导体制和核决策权的建议，但也不能把事情做绝，可以向法国表示就此问题展开磋商和讨论。实际上，美英法有关这个问题的讨论持续了三年，美国的用意是拖住戴高乐，只“讨论”，不“实施”戴高乐的计划。

其实，戴高乐对美英的意图很清楚，他对法国在防务上必须全面行使主权的决心也很坚定。他对下属讲过，“法国的愿望是自己掌握自己的命运……这一愿望同一个使法国处于从属地位的防务组织是不相容的”。1959年初，法国开始陆续采取一些引人注目的举措有限度地脱离北约军事一体化机构。3月，法国宣布将地中海舰队撤出北约军事组织；接着拒绝美国在法国领土上储存核弹头和安装导弹发生器的要求，迫使美国于6月份将部署在法国的约200架轰炸机撤往英国和西德；拒绝北约空防一体化，重建法国自己的空防系统；1962年，从阿尔及利亚撤回的部队不再交由欧洲盟军司令部指挥；1963年6月，宣布将大西洋舰队撤出北约军事一体化组织，并从盟国海军参谋部撤出法国军官。

在核政策上，法国立场十分坚定，坚持拥有自己的核力量和对这支力量的指挥权。戴高乐相信可以“以小慑大”，法国只要有杀死敌人一次的原子弹就够了，到那时敌人即使有十倍的手段也无济于事了。1960 年 2 月 13 日，法国成功地爆炸了第一颗原子弹。1962 年，美国总统肯尼迪加紧在北约组织内推广多边核力量计划，要求盟国将自己的核武器交给北约，组建北约的多边核力量。美国也将承担“全球责任”，用核武器装备北约军队，但部署和使用的决定权集中在美国人手中。肯尼迪对法国表示，愿意向法国提供北极星导弹，换取法国参加多边核力量。对于美国的计划，戴高乐从一开始就坚决反对，并予以拒绝，同时宣布法国对任何禁止核武器的主张都不感兴趣。

1966 年 2 月 21 日，戴高乐在爱丽舍宫记者招待会上宣布，法国将退出北约军事一体化组织。3 月 7 日，戴高乐致函美国总统约翰逊，正式通知他法国的决定。3 月 10 日和 29 日，法国外交部向北约 14 个成员国政府提交了备忘录，全面阐述了法国的立场，要求北约指挥机构、盟国军事人员和设施按期撤离法国，并宣布废除过去签订的允许美国在法国领土设置军事基地和军事设施的一系列条约。

美国反应强烈，认为“这是对准联盟心脏刺了一刀”，但行动上不得不接受法国的决定。欧洲盟军司令部和北约总部撤往布鲁塞尔，中欧司令部迁往荷兰。美国在法国的军事设施及驻法军队全部撤离法国。

法国退出北约军事一体化组织，尽管并不意味着法国脱离西方联盟，但这一举动使法国摆脱了对美国的依附关系，从美苏“集团政治”中为自己的独立外交获取了一定的活动空间。

法苏关系与法中建交

戴高乐反对美苏在欧洲称霸。在遏制苏联问题上，特别是在柏林危机、U－2 飞机事件和古巴导弹危机等重大对苏政策上，法国都站在美国一边。但是，法国反对美国包揽对苏事务，认为同苏联

的接触不能由美国垄断。戴高乐认为，法国同苏联历史上没有结下直接的怨仇，而是多次结盟。现实中，苏联的野心并"没有超出雅尔塔所给予的范围"。改善与苏联的关系，不仅有助于缓和东西方的紧张关系，还可借助苏联抗衡美国。而且，从长远考虑，可以促使东方集团内部演变瓦解，有朝一日实现欧洲从分裂走向统一。

1960年3月，赫鲁晓夫在戴高乐邀请下访问法国。尽管没有取得一致意见，但建立了法苏之间的最高级接触。更为重要的是，戴高乐向苏联发出了明确的信息，应该在欧洲大陆范围内相继实现缓和、谅解与合作，从大西洋到乌拉尔，在欧洲人之间增进往来和联系。这就为日后戴高乐进一步推行东方政策奠定了政治基础。

1966年6月20—30日，戴高乐对苏联进行正式访问，受到了盛大欢迎。法苏在联合声明中表示，"两国政府一致认为，欧洲的问题首先应该在欧洲的范围内加以考虑。欧洲大陆的国家应该努力为东西方之间建立缓和气氛准备必要的条件。"双方还取得了一些实际的成果：签署了贸易、文化协定，空间探索和科技合作协定；宣布成立法苏混合委员会，负责定期研究在执行贸易、经济和科技协定过程中出现的实际问题；决定在两国政府间继续进行经常性的磋商；决定建立爱丽舍宫和克里姆林宫之间的"热线"。

戴高乐访苏意义重大，远远超出了法苏双边关系的范围。它使东西方关系开始从对抗向对话与缓和转变，迈出了70年代东西方关系缓和的第一步。

戴高乐在位期间，还积极为法中建交而努力。1962年2月，法国同阿尔及利亚签署了《埃维昂协定》，结束了在阿尔及利亚的战争。阿尔及利亚战争的结束，使戴高乐有可能腾出手来处理对华政策问题。而中苏关系的恶化为法国建立与中国的联系提供了机会，美国不断扩大对越南的武装干涉也使法国感到中法关系正常化的紧迫性。

1963年10月22日，法国前总理富尔以私人性质访华，实际上是以戴高乐特使的身份前来与中国领导人探讨中法建交的实质性问题。周恩来总理和富尔就中法建交方式和程序达成了一致，并就

中法两国政府在一些重大问题上达成了默契。戴高乐对富尔的中国之行给予了高度评价，并完全同意他与周总理达成的安排。

1964年1月15日，法国驻美大使奉命通知美国国务院，法国内阁已决定同中国建立外交关系。美国对此提出强烈抗议，认为这有损于“自由世界的利益”。戴高乐不顾美国的反对，继续完成中法建交进程。1月27日，中法两国同时发表建交公报，公报的内容为：“中华人民共和国和法兰西共和国政府一致决定建立外交关系。两国政府商定在3个月内任命大使。”31日，戴高乐举行记者招待会，正式宣布承认中国，同中国建立大使级外交关系。

中法建交使法国成为西方主要国家中第一个同中国建立正式外交关系的国家，成为在莫斯科和北京都设有大使馆的惟一西方大国，也是能同时同中美苏三家直接对话的惟一西方大国。因此，从这个意义上说，中法建交不仅提高了法国的战略地位及其在国际舞台上的活动空间，而且冲击了两极体制，促进了世界形势朝着多极化的方向发展。

戴高乐1958年6月上台，1969年4月28日辞职，领导法国11年。他的外交政策对法国和整个西欧都产生了重大深远的影响。戴高乐主义成为西欧国家反对霸权主义，摆脱美国控制，谋求独立发展的代名词。戴高乐本人也以其独特的风格、深邃的见识、无比的勇气为法国的政治生活打下了深刻的烙印，并跨人世界历史上出类拔萃政治家的行列。

第三节
从“哈尔斯坦主义”到“新东方政策”

1955年出台的“哈尔斯坦主义”的出发点是相信西德有能力在美国的支持下，尽快实现由西德主导下对东德的统一。1966年，西德社会民主党领袖维利·勃兰特出任副总理兼外交部长，西德的“东方政策”开始发生变化。1967年1月20日，西德同罗马尼亚

建交，打破了除苏联以外不与任何承认东德的国家建立或维持外交关系的先例。1968年，又与南斯拉夫实现了关系正常化。1969年10月，西德外长沃尔特·谢尔表示，第三国对于德意志民主共和国的承认虽然涉及西德，但并非就是一种不友好的行动。谢尔的表态，表明"哈尔斯坦主义"已经发生了根本的变化。

勃兰特与"新东方政策"

1969年10月，在西德大选中取得胜利的社会民主党和自由民主党组成联合政府，勃兰特出任政府总理，正式宣布推行"新东方政策"。

勃兰特上台时，国际形势与50年代相比发生了很大的变化。第二次柏林危机和柏林墙的建立，使勃兰特认识到美国不会也不打算为西柏林付出比维持现状更多的代价。美元危机以及美国在越南武装干涉的扩大，加速了美国力量的下滑速度，苏联在战略武器方面的快速增长，使美苏力量对比日趋平衡。这种状况意味着美苏将在欧洲地区进一步巩固两极格局，维持现状。西欧国家的情况也在发生变化，法国总统戴高乐上台后立即向美国在西方联盟的霸主地位发起了挑战，并开始了与苏联东方集团的缓和与合作政策。这些政策的实施，给法国和整个欧洲都带来了实际的好处，改善了东西方紧张的局势，同时也加强了法国的国际地位。戴高乐的政策起到了某种示范作用，在西欧产生了相当大的影响。在这种情况下，西德的"哈尔斯坦主义"不仅过于僵硬，束缚西德自身手脚，而且也已不合时宜，解决不了任何问题。因此，勃兰特上台后，决心冲破以往的政策，进一步改善同苏联的关系，同东欧各国建立正常的外交关系。他在10月28日在联邦议院发表的就职演说中指出："在德意志联邦共和国和德意志民主共和国成立20年以来，我们必须防止两部分德意志民族的任何进一步离异……努力实现一种正常的共处条件，并由此而实现合作关系。这不单纯是德国利益所系，对于在欧洲的和平以及东西方关系都是至关重要的。"勃兰特在就职

演说中完整地表达了三个相互关联的意思：首先，第一次正式承认德意志民主共和国的存在和主权地位，而不是像以前那样将东德贬称为“德国的东半区”或“苏占区”。其次，勃兰特强调德意志民族是一个具有共同语言和历史、对欧洲有共同目标和责任的民族，在重新统一前，两个德国应合作共处。再次，两个德国的统一问题应该与整个欧洲局势的发展联系起来，而且只能是在“一项欧洲的和平安排”中解决。西德只能承认战后现实，通过推动东西方缓和，谋求西德的安全与发展。

1970 年 3 月，勃兰特在访问民主德国时提出了解决德国问题的六条原则：(1) 两国有义务维护德意志民族的统一，双方互不为外国；(2) 遵守处理国家之间关系的一般原则，尊重双方的领土完整和现有边界，和平解决一切有争议的问题；(3) 不得诉诸武力改变另一方的社会结构；(4) 两国政府应努力谋求睦邻友好，加强两国在专业技术领域的合作；(5) 尊重美、苏、英、法四国对整个德国和柏林的现有权利和责任；(6) 支持四国为改善柏林和柏林周围地区的局势所作出的努力。此后，在两个德国谈判的过程中，西德始终坚持这六条原则。

两德关系的松动和实质性改善，有赖于整个欧洲局势的缓和，特别是西德与苏联关系的改善，以及与东欧国家关系的正常化。因此，新东方政策并不仅仅是解决德国两部分的关系问题，而是具有三重目标：改善同苏联的关系，同东欧各国的关系正常化，解决两个德国的关系问题。

《东方条约》

1970 年 1 月，西德与苏联开始就签署一项两国互不使用武力问题进行谈判。经过三轮谈判，达成了协议。8 月 12 日，勃兰特亲赴苏联，签署该条约。《德意志联邦共和国和苏维埃社会主义共和国联盟互不侵犯条约》又称《莫斯科条约》的主要内容是：双方保证“不以武力相威胁或使用武力”，“无条件地尊重所有欧洲国家

在其目前边界内的领土完整”，“现在和将来都认为欧洲各国的现有边界是不可侵犯的”。双方还表示要进一步扩大两国的合作，致力于“维持国际和平”和缓和紧张局势，并在现有情况下，努力促进“欧洲局势正常化”，发展同所有欧洲国家间的和平关系。

在与苏联谈判的同时，西德也开始了与波兰关于两国关系正常化的谈判。战后波德关系中最重要的争端是边界问题，也就是西德是否接受波兰与东德的奥得—尼斯边界。这条边界是波茨坦协定中规定的波德边界，波兰政府也一直根据该协定行使领土主权，但西德自阿登纳起一直不予承认。勃兰特推行“新东方政策”，承认波德边界是题中应有之意。

1970 年 12 月 7 日，也就是苏德条约签字三个月以后，勃兰特访问波兰。他来到华沙犹太区，二战期间波兰有 50 万犹太人惨遭纳粹杀害，在犹太人纪念碑前，勃兰特在冰冷的地上下跪志哀。紧接着，他同波兰人民共和国总理西伦凯维茨签订了《波兰人民共和国和德意志联邦共和国关于两国关系正常化基础的条约》，又称《华沙条约》。双方表示承认欧洲各国的现有边界，互不侵犯。“两国现有的边界，在现在和将来，都是不可侵犯的，并保证无条件地尊重彼此的领土完整”，“彼此对对方没有任何领土要求，今后也不提这类要求”。

《华沙条约》签字后，勃兰特在当晚的讲话中说：“《华沙条约》终于结束了充满痛楚和牺牲的罪恶历史，在两国和两个民族之间架起了一座桥梁，为分裂的家庭再次团聚打开了道路，是边界不象以往那样是相互分裂的因素……。”

《莫斯科条约》和《华沙条约》又被统称为《东方条约》。

《四大国协定》与两德《基础条约》

勃兰特的“新东方政策”是在以西方联盟为立足点的基础上实施的。勃兰特多次向西方各国领导人表示，在西德对外关系中，与美国和其他西欧国家的同盟关系历来是最主要的。“新东方政策”

只是探索与东方达成妥协和和解的领域和程度，并不是与西方联盟"绝裂"，也不是在"两个世界之间"徘徊。勃兰特在苏德条约谈判正在进行过程中曾访问美国，向美国保证西德不会同苏联、波兰或其它东欧国家达成任何有损于西方联盟的协定，寻求美国对西德政策的谅解和支持。

苏德条约明确规定，两国签订的这个条约，"不影响它们以前签订的任何双边或多边条约或协定"。苏德条约的附件还规定，该条约的任何一点都不影响美、英、法、苏四大国对整个德国以及柏林的责任。西方国家也始终把西柏林问题同苏联与西德的谈判挂钩，在苏德条约签署后，西德正式通知苏联，除非西柏林问题得到解决，否则苏德条约不会生效。所以，从 1970 年开始，四大国也开始了就西柏林问题的谈判，并终于在 1971 年 9 月 3 日，达成了协定，苏联称之为《西柏林协定》，西方则称之为《四大国协定》。这个协定包括三个部分，九个附件，主要内容是：四国"互相尊重各自的和共同的权利和义务"，"已形成的局面不得单方面加以改变"。苏联政府声明，柏林西区和西德之间沿东德境内的公路、铁路和水路的平民与货物过境交通，将畅通无阻。关于西柏林的地位问题，协定规定西柏林不是西德的一个组成部分，今后也不属于西德管辖。但西德可以在国际组织和国际会议上代表柏林西区的利益，可以对那里的常住居民实行领事服务，西德签定的国际协定也可适用于西柏林。

关于柏林问题的《四大国协定》，消除了再次爆发柏林危机的可能性，因为苏联在条约中向西方国家保证苏联对西柏林和西德之间的交通负责，今后不再进行限制和封锁。苏联获得的回报是使西方接受了东德控制东柏林的现实，并排除了西柏林作为西德一部分的可能。1972 年 5 月 17 日，西德联邦议院通过了《东方条约》。6 月 3 日，《四大国协定》也正式生效。同一天，西德同波兰正式建立了外交关系。

柏林协定的签署和生效，有力地推动了东西德之间的谈判。1972 年 12 月 21 日，两个德国在波恩签订了《德意志联邦共和国

和德意志民主共和国之间关于两国关系基础的条约》。条约规定：两国彼此承认是主权国家，将在“平等的基础上，发展睦邻友好关系；和平解决争端，互不诉诸武力；两国互设常驻代表机构，并同意一致申请参加联合国。”

1973年5月，勃列日涅夫访问西德，实现了二战后苏联首脑对西德的首次访问。9月13日，两个德国同时加入了联合国。12月8日，西德和捷克斯洛伐克签署了捷德条约。不久，西德又分别和匈牙利和保加利亚发表了建交公报。勃兰特的“新东方政策”取得了丰富的成果，西德同东方的隔绝状态从此结束。

第四节　日本外交政策的调整

战后初期，日本在美国扶植下恢复经济，在外交上则完全倒向西方，成为美国的附庸。1955年后，日本经济进入高速发展时期。1950年到1971年，日本国民生产总值由110亿美元增至2184亿美元，年平均增长率达到10%以上，在资本主义世界经济比重中，日本由1950年的1.5%，上升到1970年的6.2%，排序由第七位升至第二位，仅次于美国。日本的工业产值、出口贸易、黄金外汇储备也都居资本主义国家中的第二和第三位。到20世纪60年代末，日本已经无可置疑地成为世界经济大国。

随着美国霸权地位从战后初期的顶峰逐渐走下坡路，日本经济地位的上升，日美之间的矛盾也日益突出，日本要求在政治上有与其经济地位相称的强国地位，对外奉行独立自主外交政策的愿望也越来越强烈和迫切。

《新日美安全条约》与日美关系

50年代中期以后，日本国内要求废除《日美安全条约》的呼声越来越高。尤其是1957年1月在日本群马县一次美军军事演习

中，发生了一起一名日本妇女遭枪击死亡的事件，更进一步刺激了日本国内的反美情绪。1957年2月上台的岸信介政府，向美国提出了修订《日美安全条约》的要求，希望改变条约的不平等性质，加强与美国在政治、经济和军事上的平等合作，明确条约与联合国的关系，为条约设定期限，以此提高日本的国际地位。美国对日本提出的要求表示，同意先成立一个“日美安全委员会”，就条约修订问题进行研究和准备。其实，日本方面修改此条约的要求，早在1955年鸠山内阁在位时就已经由重光葵外相提了出来，美国方面一拖再拖，直到1958年美国对此态度才较为积极。

修订《日美安全条约》的正式谈判从1958年10月14日开始在东京秘密举行。参加会谈的有日本首相岸信介和外相藤山，美国大使麦克阿瑟第二等。整个谈判时断时续，共举行22次会谈，历时一年零三个月。1959年12月双方达成了协议，新条约的全称是《日美相互合作及安全保障条约》，1960年1月19日在华盛顿签署。由于它取代了过去的《日美安全条约》，所以新条约又被称为《新日美安全条约》。

新条约的内容主要是：（1）强调两国具有联合国宪章所规定的进行单独或集体自卫的固有权利，同时也负有用和平方法解决国际争端的义务；（2）强调通过有效的自助和互助，在遵循各自宪法规定的条件下维持并发展抵抗武装进攻的能力；（3）明确美国对日本的防务义务，以及日本肩负的义务应在宪法规定的范围内，条约适用的区域为全日本领域，但目前不在日本行政权下的地区暂不列入；（4）为了日本及远东地区的安全，允许美国的陆、海、空军使用在日本的设施和地区；（5）实施条约时两国应密切磋商；（6）对威胁日本的间接侵略，同美国方面协商采取措施；（7）条约有效期十年。

新条约仍然与《日美安全条约》一样，规定了美军常驻日本，日本向美国提供军事基地。不同之处在于，它剔除了美军可以镇压日本“内乱”的条款。同时，强调军事上的互助、协商等，从而改变了旧条约的片面性，某种程度上突出了对等性，使日本处于较为平等的地位。但正是这种军事上强调互助和磋商的特点，表明新条

约实际上是一个军事同盟条约。

《新日美安全条约》在日本国内遇到了强烈的反对。日本的社会党、共产党，及其他进步团体纷纷要求政府终止日美安全条约，撤走美军和美军基地。在日美修订条约的谈判过程中，他们多次采取阻止修订条约的统一行动，还引发了游行队伍冲击国会的事件。1960 年 2 月 5 日，岸信介政府将新条约提交国会，引发了更大范围的游行请愿活动，反对国会批准该条约。中国政府和苏联也对日美谈判进行了揭露和警告。

日本众议院于 1960 年 5 月 20 日通过了《新日美安全条约》。根据日本宪法规定，对外条约经众议院批准满 30 天后，即使参议院不批准也可"自然成立"。6 月 19 日，新条约自然成立。23 日，日美互换批准书，新条约生效。

1965 年 1 月，日本政府又向美国约翰逊政府提出了要求归还冲绳的问题。冲绳是日本的领土，二战后期的 1945 年 6 月 23 日由美军占领，战后成为了美军在远东地区最大的军事基地。1967 年 11 月，佐藤首相第二次访美时，再次就归还冲绳和小笠原问题提与美国举行了会谈，并发表了联合声明。美国在归还问题上向日本做出了一些原则保证，但没有达成具体措施。1968 年 4 月 5 日，日美首先就小笠原群岛归还日本事宜签署了协定。1969 年 11 月，日本首相佐藤再次访美，与尼克松会谈，达成双方自动延长《新日美安全条约》和冲绳行政权归还日本的协定。1972 年 5 月 15 日，冲绳行政权归还日本，但美国仍保留在该岛的军事设施和区域使用权。

《新日美安全条约》对日苏关系产生了重大影响。1960 年 1 月新条约签字后，苏联马上以备忘录的形式通知日本，鉴于《日美相互合作及安全保障条约》的签订，关于将齿舞和色丹移交给日本的约定，要待到外国军队全部撤出日本，并缔结日苏和约之后才能有效。70 年代以后，日本国内掀起了收复北方领土的全国运动，在国际上加大了"联美抗苏"的势头，所以日苏和平条约一直未能缔结。

第六章

第三世界的崛起

第一节　第三世界的形成

和平共处五项原则的提出

新中国成立时，美苏对抗不断加剧，东西方冷战正向全球蔓延，美国从冷战战略出发，对中国新生政权采取了外交孤立、经济封锁、军事威胁等一系列敌视政策。面对这一严峻的国际形势，中国政府在坚持对苏“一边倒”的同时，多次重申愿意在和平、互利、相互尊重主权和领土完整的基础上同各国建立外交关系，强调要联合“各被压迫民族，站在国际和平民主阵营方面共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平”。发展与亚非新独立国家的友好关系成为中国政府对外政策的一个重要组成部分。

印度是中国的重要邻国，在亚非国家中具有重要影响。中国革命胜利后，印度不顾美国的压力，成为最早承认新中国的国家之一；印度还是第一个与新中国建交的非社会主义国家，积极主张恢

复中国在联合国的合法席位。但两国间也存在着历史遗留下来的西藏问题和边界问题。从19世纪后期开始，英国利用对印度实行殖民统治的机会，不断向中国西藏渗透扩张，攫取了一系列特权。1947年印度独立后，继承了英国在西藏享有的特权，继续在拉萨派驻使团，在亚东、江孜、噶大克设立商务代表处，继续经营西藏的邮政电讯，甚至在一些地方驻有军队。新中国成立后，印度仍企图保留这些特权。1951年5月，中央政府与西藏地方政府代表达成协议，西藏和平解放，印度于1952年2月向中国政府提出备忘录，要求承认印度在西藏的利益现状。

为维护国家主权和领土完整，发展中印睦邻友好关系，中国政府曾在1950年11月给印度驻华使馆的备忘录中提出，按照“互相尊重领土主权及平等、互利的原则”，通过“正常的外交途径”解决印度与西藏地方间的“外交、商业和文化关系”。1952年6月，周恩来总理又对印度驻华大使强调，英国政府与旧中国基于不平等条约而产生的特权，现在已不复存在，新中国与印度在中国西藏地方的关系，要通过协商重新建立起来。印度最终接受了中国政府的主张，同意就有关问题进行谈判。

1953年12月31日，中印在北京就两国在西藏地方的关系问题展开谈判。当天，周恩来接见了印度政府代表团，首次完整地提出了和平共处五项原则。周恩来指出：“新中国成立后就确立了处理中印两国关系的原则，那就是互相尊重领土主权，互不侵犯，互不干涉内政，平等互惠和和平共处的原则”。* 周恩来强调，在中印之间，“只要根据这些原则，任何业已成熟的悬而未决的问题都可以拿出来谈”。印方同意这一主张。经过友好协商，双方于1954年4月29日签订了《中印关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》。该协定在序言中把和平共处五项原则确定为指导两国

---

* 五项原则的有关措辞随后有所改变。1954年6月28日，中印两国总理联合声明将“平等互惠”改为“平等互利”；1954年10月12日，中苏联合宣言将“互相尊重领土主权”改为“互相尊重主权和领土完整”。

关系的原则。这是和平共处五项原则作为一个整体首次见诸国际条约。

1954年6月下旬，周恩来在日内瓦会议休会期间应邀访问印度和缅甸。6月28日，中印两国总理发表联合声明，重申以和平共处五项原则作为两国关系的指导原则，同时认为这些原则也应适用于它们“与亚洲以及世界其他国家的关系”，作为处理国际关系的普遍准则，强调“如果这些原则不仅适用于各国之间，而且适用于一般国际关系之中，它们将形成和平和安全的坚固基础”，各国间“社会制度和政治制度”的差异因此也“就不应成为和平的障碍或造成冲突”。6月29日，中缅两国总理发表联合声明，明确表示和平共处五项原则也应该是指导中缅两国关系的原则，再次强调：“如果这些原则能为一切国家所遵守，则社会制度不同的国家的和平共处就有了保证，而侵略和干涉内政的威胁和对于侵略和干涉内政的恐惧就将为安全感和互相信任所代替”。

和平共处五项原则的提出促进了中印、中缅睦邻关系的发展，改善了中国的国际环境；它增进了亚非国家对社会主义中国和平外交政策的认识，为中国同亚非国家关系的发展奠定了良好基础。中印缅共同倡导以和平共处五项原则作为国际关系的普遍准则，沉重打击了西方的殖民主义和霸权主义，推动了民族主义国家反对帝国主义侵略政策和战争政策的斗争，对亚洲和世界的国际关系的发展产生了深远影响。

作为处理不同社会制度国家，特别是中国与亚洲民族主义国家间关系而提出的和平共处五项原则迅速为其他国家所接受。1955年4月，在印度新德里召开的有16个国家225名代表参加的亚洲国家会议通过决议，表示“完全支持中印两国总理宣布并得到其他许多国家支持的五项原则”，认为“这五项原则构成了各国相互了解和和平共处的坚实基础”。中国还希望把五项原则适用于中国与西方国家关系当中。1954年8月，毛泽东在与英国工党代表团会谈中，第一次明确提出中国与西方资本主义国家包括美国“是可以和平共处的”。中国还认为，五项原则同样适用于社会主义国家之

间。1954年10月12日，中苏发表联合宣言指出，各个国家之间的关系应建立在和平共处五项原则的基础上；1956年10月波兰、匈牙利事件发生后，中国政府于11月1日发表声明，明确指出："和平共处五项原则应该成为世界各国建立和发展相互关系的准则"，社会主义国家都是独立的主权国家，它们的"相互关系就更应该建立在五项原则的基础上"。这样，和平共处五项原则就成为一种超越社会制度和意识形态、真正具有普遍适用性的指导国际关系的准则。

亚非会议的召开

经过第二次世界大战，帝国主义势力受到沉重打击，殖民体系遭到严重削弱；亚非人民的民族意识迅速增强，掀起了规模空前的民族解放运动。从二战结束到1955年初的近十年间，有13个亚非国家赢得独立，使该地区的独立国家总数增加到30余个。但这一进程从一开始就面临着西方的威胁，不仅英法等老殖民主义国家力图通过包括武力在内的各种手段维持其传统殖民利益，美国也企图排挤英法势力，取代老殖民主义者在亚非地区的地位。为反对外来侵略与干涉、巩固民族独立，广大亚非国家迫切需要加强相互间的团结与合作。

1954年4—5月间，缅甸、锡兰（今斯里兰卡）、印度、印度尼西亚、巴基斯坦五国总理在锡兰首都科伦坡举行会议，讨论共同关心的国际问题。会议期间，印尼总理阿里·沙斯特罗阿米佐约提出了召开亚非国家会议的建议，与会各国对此表示赞同。随后印尼又与印度、缅甸进一步协调了立场。12月底，五国总理在印尼茂物举行会议，就此问题进行了具体讨论。五国同意联合发起召开这

一会议，邀请包括中华人民共和国在内的其他25个亚非国家参加*。五国总理还就亚非会议的目的达成一致：（1）促进亚非各国间的亲善与合作，探讨和促进相互间的共同利益，建立和促进友好与睦邻关系；（2）讨论与会各国的社会、经济、文化问题及国家间关系；（3）讨论对亚非各国人民具有直接利害关系的民族主权、殖民主义和种族主义问题；（4）讨论亚非国家对促进世界和平与合作所能作出的贡献。1955年1月15日，印尼总理阿里·沙斯特罗阿米佐约代表五个发起国正式向中国政府发出与会邀请。

1955年4月18—24日，来自29个亚非国家的约340名代表在印度尼西亚的万隆举行会议，即亚非会议，又称万隆会议。印尼总统苏加诺作了题为《让新亚洲和新非洲诞生吧》的开幕词，表达了亚非国家和人民谋求民族独立、掌握自己的命运、在国际事务中发挥积极作用的强烈愿望。

帝国主义势力特别是美国极力阻挠和破坏亚非会议，力图使会议议程局限于经济和文化问题，并企图利用经济援助对某些国家施加影响。会议期间，美国派出70人的"记者代表团"在万隆四处活动，利用亚非国家在社会制度、意识形态方面的差异，以及长期殖民统治所造成的国家间的隔阂，造谣诽谤，离间挑拨。为孤立中国，他们极力散布中国要"夺取亚非世界的领导权"、中国对远东地区构成了"迫切威胁"等谬论，试图扭转会议方向。为阻挠中国参加会议，美国甚至勾结台湾特务机关策划了针对中国代表团团长周恩来的政治谋杀行动，制造了震惊世界的"克什米尔公主"号飞机爆炸事件。

中国政府对亚非会议采取积极态度。中国参加这次会议的方针是，争取扩大和平统一战线，促进民族独立运动，为建立和加强中

---

* 具体包括：中国、越南民主共和国、南越、阿富汗、柬埔寨、老挝、日本、菲律宾、泰国、尼泊尔、伊朗、也门、沙特阿拉伯、伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、约旦、土耳其、埃及、苏丹、埃塞俄比亚、黄金海岸（今加纳）、利比亚、利比里亚、中非联邦。中非联邦最后因"环境困难"没有与会。

国同亚非国家的关系创造条件，力求会议取得成功。为此，代表团在会上应积极地肯定和表达亚非国家和人民的共同愿望和要求，避免使会议陷入关于社会制度和意识形态的争论。

亚非会议讨论的问题主要包括三个方面：（1）反对殖民主义问题。大多数国家在会上强烈谴责了殖民主义和种族主义。苏加诺在开幕词中明确指出：殖民主义并没有死亡，它有自己“现代的外衣”，在多种“伪装”的掩饰下谋求对他国的控制，亚非国家应坚持斗争，铲除这种“邪恶的东西”。（2）促进世界和平与合作问题。苏加诺在开幕词中指出，战争对亚非国家的独立和人类生存构成了威胁，因而“没有比维护和平更迫切的任务了”。印度总理尼赫鲁表示，印度不会站在东西两大阵营的任何一边，主张通过实行中立政策、建立“不结盟地区”来维护世界和平。缅甸总理吴努建议与会国宣布以和平共处五项原则和联合国宪章的精神作为相互间关系的准则。（3）促进亚非国家间友好合作问题。与会各国都认识到，为消除殖民主义和种族主义，巩固民族独立，维护世界和平，亚非国家必须加强团结，相互支持，在经济与文化领域展开合作。

但会议上也有不和谐音。一些国家秉承美国的旨意，大肆渲染“共产主义威胁”，甚至对“和平共处”概念提出异议。针对这一情况，周恩来强调指出，亚非国家有着长期遭受殖民压迫的共同经历，也面临着消除殖民主义所造成的“灾难和痛苦”、维护民族独立和国家主权、反对外来干涉的共同任务，“应该求同而存异”，为维护和平、开展合作寻求共同基础。这一主张得到与会国的普遍赞同和支持，为会议的成功举行提供了切实保证。

会议期间也有人提出对台湾进行“托管”，然后建立“台湾独立国”的荒谬主张。对此，周恩来在同印度、印尼、缅甸、锡兰、巴基斯坦、泰国、菲律宾代表团团长举行会谈时，阐明了中国政府关于台湾问题的原则立场，并发表声明指出，中国人民不要同美国打仗，中国政府愿意同美国政府坐下来谈判，讨论缓和远东特别是缓和台湾地区紧张局势问题。这一立场得到各国代表团的赞扬，并为后来的中美会谈铺平了道路。

1955年4月24日，与会各国一致通过了《亚非会议最后公报》。公报谴责了殖民主义和种族主义，强调“殖民主义在其一切表现中是一种应当迅速予以根除的祸害”，“自决是充分享受一切基本人权的先决条件”，表示坚决支持亚非人民的自决和独立权利，支持一切反对种族歧视的斗争；公报强调亚非国家应加强经济合作，“在实际可行的最大程度上互相提供技术援助”；建议亚非国家采取集体行动，通过双边和多边安排来稳定原料商品的国际价格；公报强调要促进亚非人民间的文化合作，加强相互了解。

公报在“关于促进世界和平和合作的宣言”中提出了各国和平相处、友好合作的十项原则。这些原则充分体现了和平共处五项原则的精神实质，是和平共处五项原则的的引申和发展。具体内容为：（1）尊重基本人权，尊重联合国宪章的宗旨和原则；（2）尊重一切国家的主权和领土完整；（3）承认一切种族和一切国家的平等；（4）不干预或干涉他国内政；（5）尊重每一个国家按照联合国宪章进行单独或集体自卫的权力；（6）不使用集体防御的安排来为任何大国的利益服务；（7）不以侵略行为或侵略威胁或使用武力来侵犯任何国家的领土完整或政治独立；（8）按照联合国宪章，通过和平途径解决国际争端；（9）促进共同利益与合作；（10）尊重正义和国际义务。

亚非会议是亚非国家召开的第一次没有西方国家参加的国际会议，是亚非国家民族解放运动史上的一个重要里程碑。与会各国第一次就重大国际问题表明了共同立场，体现了长期遭受殖民统治和奴役的亚非人民掌握自己命运的迫切要求；它们第一次寻求在互利和互相尊重主权的基础上进行合作并取得重大成就，标志着两极对抗的世界上出现了一股崭新的政治力量，并进一步推动了世界各被压迫民族争取民族独立运动的发展。亚非会议所倡导的反对帝国主义和殖民主义、争取民族独立、加强各国团结、发展友好合作、共同维护世界和平的“万隆精神”，不仅对亚非国际关系的发展产生了重大影响，而且为不结盟运动、建立国际经济新秩序奠定了思想基础。

不结盟运动的兴起

亚非会议后，国际形势发生了巨大变化。一方面，民族解放运动不断发展，殖民体系迅速瓦解，另一方面，美苏冷战进一步加剧：1955年，两大军事集团尖锐对立的局面正式形成，国际局势更加紧张；50年代中期以后，苏联调整了对新独立国家的政策，开始在全球范围内加紧与美国争夺。面对这种严峻形势，亚非拉国家决心进一步加强团结合作，相互支持，通过奉行和平中立与不结盟政策，在两大阵营之外形成第三种政治力量，以维护世界和平，巩固自身独立。

1954年4月，在缅甸、锡兰、印度、印尼、巴基斯坦五国总理科伦坡会议上，印度总理尼赫鲁提出了“不结盟”概念。1954年底到1955年初，南斯拉夫总统铁托访问印度，进一步提出了“不结盟运动”（NAM）的设想。万隆会议上，尼赫鲁表示不参加任何大国集团，强调削弱“不结盟地区”可能对和平构成危险。“不结盟”思想为与会国普遍接受，“不使用集体防御安排来为任何一个大国的特殊利益服务”成为“十项原则”之一。万隆会议为不结盟运动的发展奠定了思想和政治基础。

20世纪50年代中期以后，南斯拉夫在发展与苏联关系的同时，明确表示不再加入苏联阵营。1956年7月，铁托邀请埃及总统纳赛尔、印度总理尼赫鲁在南斯拉夫的布里俄尼岛举行了会谈。三方发表联合声明，呼吁新兴国家加强经济和文化合作，坚持民族独立，反对加入对立的军事集团。印尼总统苏加诺、加纳总统恩克鲁玛对此作出积极响应。1961年初铁托访问非洲，提议召开由不结盟国家首脑参加的国际会议。

与亚非会议的地域性特征不同的是，这次会议的参加者必须遵循一系列政治性原则。6月举行的开罗筹备会议详细讨论了不结盟政策的主要目的和目标，并以此作为参加不结盟国家首脑会议的五条标准：（1）奉行以和平共处和不结盟为基础的独立政策，或应表

现出符合这一政策的态度；（2）始终不渝地支持民族独立运动；（3）不参加以大国对抗为背景的多边军事联盟；（4）不与大国订立以大国对抗为背景的双边军事协定或地区性防务条约；（5）不为大国提供军事基地。

1961年9月1—6日，第一次不结盟国家和政府首脑会议在南斯拉夫首都贝尔格莱德举行。正式与会的25国中，除南斯拉夫外，其余均为亚非拉国家。* 会议通过了《不结盟国家的国家或政府首脑宣言》和《关于战争的危险和呼吁和平的声明》，表示全力支持各国争取民族独立、维护国家主权的斗争，强调只有根除帝国主义、殖民主义和新殖民主义，才能维持持久和平；要求撤除一切设在别国领土上的军事基地，全面彻底裁军，销毁核武器；呼吁美苏首脑举行谈判，缓和国际紧张局势；强调坚持和平共处原则是代替冷战、避免发生核灾祸的惟一办法。宣言还呼吁与会国加强经济和贸易合作。这次会议的召开标志着以独立自主、不结盟、非集团为基本原则和宗旨的不结盟运动的正式形成。

1964年10月5—10日，在开罗举行了第二次不结盟国家首脑会议。正式成员国增加到47国。会议通过《和平和国际合作纲领》，重申了不结盟运动的反帝、反殖、全力支持各国争取民族独立的立场，进一步深化了不结盟运动的斗争目标，首次提出了“建立国际经济新秩序”的口号。

1970年9月8—10日，第三次不结盟国家首脑会议在赞比亚首都卢萨卡举行，正式成员国增至54国。会议通过了《关于和平、独立、发展、合作和国际关系民主化宣言》，又称《卢萨卡宣言》，强烈谴责美苏“恐怖均势”、使用武力、干涉颠覆对世界和平与安全造成的威胁，要求实现国际关系的民主化；会议通过了《关于不

---

* 其中亚洲12国：阿富汗、缅甸、柬埔寨、锡兰、印度、印尼、伊拉克、黎巴嫩、尼泊尔、塞浦路斯、沙特、也门；非洲11国：阿尔及利亚、埃塞俄比亚、加纳、几内亚、马里、摩洛哥、索马里、苏丹、突尼斯、刚果、阿拉伯联合共和国（1958年2月21日，由埃及和叙利亚合并而成，1961年9月28日，叙利亚宣布退出）；拉丁美洲1国：古巴。

结盟和经济发展宣言》，指出发达国家与发展中国家之间的经济差距在不断扩大，强调“争取实现平等互利基础上的经济独立和相互合作”是不结盟运动的基本目标之一。这次会议表明，不结盟运动的斗争目标开始由主要反对美国发展为反对美苏两个超级大国，经济问题也开始像政治问题一样受到同等重视。卢萨卡会议决定今后每三年召开一次首脑会议，会议东道国首脑担任会议主席和不结盟运动发言人。这是不结盟运动在制度化发展方面迈出的重要一步。

第四次不结盟国家首脑会议于1973年9月5—9日在阿尔及利亚首都阿尔及尔举行，正式成员国增加到75个。不结盟国家不顾苏联压力，在《政治宣言》中明确地把矛头指向美国和苏联，首次提出了反对霸权主义的口号；会议首次通过《经济宣言》和《经济合作行动纲领》，把建立国际经济新秩序提高到“新的全球发展战略”的高度，第一次提出了南南合作和南北对话的思想；为加强各成员国之间的协调与合作，强化不结盟运动在国际舞台上的作用，会议决定设立由17国组成的“协调局”，有关国家驻联合国代表负责协调不结盟国家在联大和安理会的立场。

第五次不结盟国家首脑会议于1976年8月16—19日在科伦坡举行，正式成员国增加到86个。会议提出了集体自力更生的思想，强调经济独立与政治独立不可分割，号召反对经济霸权主义，明确指出：“建立新的国际经济秩序具有极其重要的政治意义”。但这次会议表明，不结盟国家已分裂为两个派别，“激进派”力图使不结盟运动发展为反西方阵营，“稳健派”强调不结盟运动应坚持中立、非集团立场。

1979年9月3—9日在古巴首都哈瓦那召开的第六次不结盟国家首脑会议，有正式成员95国。各国就是否应坚持独立、自主、非集团原则展开了激烈争论。会议随后通过宣言重申：“消灭帝国主义和霸权主义政策以及形形色色的扩张主义和外国统治”仍是不结盟运动的基本目标。

不结盟运动是在民族解放运动不断发展、美苏争夺日趋激烈的背景下产生了，充分体现了民族独立国家反帝、反殖、反霸、反对

集团政治的迫切愿望。不结盟运动通过首脑会议、外长会议、协调局外长会议等协调立场，联合行动，为维护亚非拉国家民族独立和主权发挥了重要作用，不结盟运动的规模也不断扩大，1983 年第七次首脑会议时，其成员国已增加到 101 个，到 1998 年第十二次首脑会议时又增加到 115 个。不结盟运动的活动领域和斗争目标也不断深化，从争取和巩固民族独立的政治斗争到侧重争取建立国际经济新秩序，从反帝反殖到反对霸权，不结盟运动作为国际舞台上的一支政治力量发挥了极为重要的作用。

中国政府一贯重视发展和加强与不结盟运动的关系，支持不结盟国家的合理主张和正义事业，相互间在联合国保持着经常磋商与合作。1992 年 9 月，在雅加达举行的第 10 次不结盟国家和政府首脑会议上，中国正式成为不结盟运动观察员国。

77 国集团的形成

亚非拉国家在联合反帝反殖、巩固民族独立的过程中，从一开始就认识到改革不合理的国际经济旧秩序、摆脱帝国主义经济剥削与控制、发展民族经济的必要性，主张在发展政治合作的同时，加强相互间的经济合作，以便通过经济独立巩固和加强政治独立。

早在 1955 年的万隆会议上，亚非国家就从反殖民主义立场出发，表达了在国际经济领域采取联合行动的意向，并提出了一些建议。尽管当时尚无相应机制推动这些建议的实施，但万隆会议在推动发展中国家进行经济合作方面所发挥的先导作用却不容质疑。到 60 年代初，民族独立国家已大为增加。1960—1963 年间加入联合国的共有 29 国，全部为亚非拉发展中国家。在万隆会议的推动下，发展中国家开始尝试建立经济合作机制。1960 年 9 月，伊拉克、沙特阿拉伯、伊朗、科威特、委内瑞拉五国成立了石油输出国组织，即欧佩克（OPEC）。其宗旨是，协调石油政策，采取共同行动，反对国际石油垄断资本的掠夺和剥削，寻求保护成员国石油资源和民族利益的最佳途径。同年 12 月，安哥拉、马达加斯加等 17

个非洲国家成立了“非洲国家咖啡组织”，(IACO)，力图通过贸易政策的协调，维护成员国的贸易利益。发展中国家的经济合作已成大势所趋。

1963年第18届联合国大会讨论了召开贸易和发展会议问题。11月，73个亚非拉国家和南斯拉夫、新西兰发表《联合宣言》，表示支持这一设想，由此形成了“75国集团”。在它们的积极推动下，联合国大会最终决定于1964年召开贸易与发展会议（UNCTAD)。

1964年3—6月，第一届联合国贸易与发展会议在日内瓦举行。会上，发展中国家对发达国家霸占和掠夺自然资源、在国际贸易中坚持不等价交换等做法进行了强烈谴责。其间，77个发展中国家* 于6月15日发表《77国联合宣言》，表示要加强团结与合作，促使发达国家在国际经济领域采取合理政策，维护自己的经济权益。77国集团（G－77）由此形成。在77国集团的推动下，联合国大会于1964年底决定将“贸易与发展会议”确定为联大常设的主要机构，以后每四年举行一次会议，以最大限度地增加发展中国家的贸易、投资和发展机会，帮助它们在公平的基础上融入世界经济体系。联大同时设立联合国贸易和发展理事会，作为贸发会议的执行机构。

1967年10月，77国集团在阿尔及尔举行了第一次部长级首脑会议，通过了《阿尔及尔宪章》，向即将召开的第二届贸发会议提出了发展中国家关于国际经济贸易的政策主张。77国集团借此也形成了自己的运作机制：以部长级会议作为最高决策机构，在每年一度的联合国大会召开之初和四年一次的贸发会议召开前举行会议，协调立场，研究对策，在会议上与发达国家进行集体谈判。为提高协调效率，集团内部按亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比三个地区分别设立地区性协调机构，在部长级会议召开前首先进行地区协商。从1970年开始，77国集团设立集团主席职位作为集团发言

---

* 最初的75国中，新西兰宣布退出，另有肯尼亚、韩国、南越加入。

人。77国集团是广大发展中国家在联合国系统内，在多边经济、贸易和发展领域为增强联合谈判力量、谋求集体经济利益而结成的强大联盟。但77国集团未设总部、秘书处等常设机构，也没有章程，不是一个正式的国际组织。

77国集团的形成揭开了联合国系统内南北经济斗争与合作、以及全球范围内有组织的南北对话的序幕，为建立国际经济新秩序发挥了重要的推动作用；它促进了南南合作，为南方国家的经济发展作出了积极贡献。因此，77国集团形成以来，规模不断扩大，到目前已有133个成员国。但考虑到“77国集团”的历史意义，该集团仍沿用原来的名称。

中国不是77国集团的成员，但一贯支持其正义主张和合理要求，该集团长期以来也“特邀”中国出席其部分会议，双方保持着良好的合作关系。1991年3月在联合国环境与发展大会筹备会上，双方首次以“77国集团加中国”的方式共同提出立场文件，形成了新的合作模式，合作领域从环境与发展逐步扩展到环境、经济、社会、联合国财政与预算等方面，中国也从1994年开始向77国集团捐款。1996年该集团举行了第20届外长会议，第一次以“77国集团加中国”的名义发表了外长会议宣言。1998年9月，中国外长第一次应邀出席了77国集团外长会议。

第二节　亚洲国家的反帝反霸斗争

印度支那人民的抗美救国斗争

1954年《日内瓦协议》签署后，美国对越南事务的干涉不断加强，严重阻碍了越南南北方的统一，南越吴庭艳政权也借着美国的支持，对人民的和平民主运动进行了严厉镇压。南越人民被迫展开武装斗争，到50年代末已形成广泛的、自发的游击战，并得到

北越的支持。1960年12月，南越各阶层、各民族、各党派、各团体组成反美爱国统一战线，成立了“越南南方民族解放阵线”，南方各地的武装力量也统一起来，建立了“越南南方解放武装力量”，展开了大规模的武装反抗。

1961年肯尼迪上台后，决定在南越发动“特种战争”，试图通过增加军事援助、军事顾问和特种部队，协助南越政权镇压人民的游击战。1961年12月，第一批美国军事人员到达南越，次年2月，美国在西贡设立“军事援助司令部”，统一指挥美军和南越军队的作战行动。到1963年底，美国在南越的军事人员已由1961年的875人增加到1.6万余人。约翰逊上台后继承了肯尼迪的军事干涉政策。1964年8月4日，在北部湾对北越进行电子侦察的美国军舰“马多克斯”号声称遭到北越鱼雷艇袭击，约翰逊立即以“北部湾事件”为借口下令对北越进行轰炸，同时促使国会通过“东京湾决议”，授权总统“采取一切必要措施”，阻止北越的进一步“侵略”。这一决议为美国全面卷入越南战争铺平了道路。

针对这一形势，北越于1963年12月底作出决定，加强对南方的支援，并修改了北方的建设计划，北越人民军也于1964年底进入南方协助南越解放军作战。1965年2月，南越解放军先后袭击美军波莱古和归仁基地。约翰逊以这些行动得到了北越支持为由下令对北越进行大规模持续轰炸，战争扩大到北越。3月8日晚，美国海军陆战队3500人在岘港登陆，这是美国派往越南战场的第一批地面部队。随后美国不断增兵，到1968年已达52.5万人，并直接承担了对南越解放军的作战任务。美国在越南的“特种战争”升级为“局部战争”。与此同时，美国也加紧了对老挝、柬埔寨的干涉。

面对美国的全面侵略，印度支那人民掀起了抗美斗争的高潮。北越加强对南越人民的支持，老挝于1965年成立人民解放军，柬埔寨于1965年与美国断交，1967年与北越建交，并接纳南越解放阵线代表常驻金边。

越南人民的抗美斗争得到了中国人民的坚决的政治支持和大量

的物质援助，美国派出地面部队后，中国政府又先后向越南派出防空、工程、铁道、后勤保障等支援部队共计32万余人。苏联在勃列日涅夫上台后也开始向越南提供军事援助。这些援助坚定了越南人民争取国家统一和民族独立的斗争决心。

随着越南战争的长期化和美军伤亡的不断增加，美国国内掀起了声势浩大的反战运动，美国政府内的悲观情绪也日益加重。1968年初，南越解放军在北越配合下发动春季攻势，从军事和心理上给美国以沉重打击，迫使它在战场之外寻求解决越南问题的办法。3月，美国宣布暂停对北越进行轰炸，5月，美国与北越在巴黎展开谈判。1969年1月18日，由越南三方和美国参加的巴黎和谈正式开始。

尼克松上台后，大幅度调整美国对外战略，试图通过“体面”地结束越南战争摆脱在东南亚以及美苏争夺中的被动局面。为此，尼克松政府开始从越南逐步撤军，1969年6月首次撤出2.5万人，到1972年3月，在越美军已下降到9.5万，其中战斗部队仅6000名。同时，美国加紧向南越当局提供先进军事装备，试图帮助它建立一支能取代美军作战的军事力量，实现越南战争越南化。但在巴黎和谈中，美国拒不接受北越提出的无条件撤军要求，坚持北越部队与美军同时撤出南越，并要求北越和南越民族解放阵线接受南越的政治现状。美国的态度为和谈设置了严重障碍。

为向北越施加压力，美国决定进一步扩大侵略战争。1969年2月，上台仅一个月的尼克松就以打击北越和南越抗美力量为名，下令轰炸柬埔寨，1970年2月下令轰炸老挝，从而使战火蔓延到整个印度支那；1970年3月18日，美国乘柬埔寨国家元首西哈努克亲王出访之机，策动朗诺—施里玛达集团发动政变，建立了亲美政权；4月底，美国出动数万美军和南越军队公然入侵柬埔寨，试图铲除南越解放军在柬境内的“庇护所”，消灭柬左派爱国力量，完全控制柬埔寨；1971年2月支持南越军队入侵老挝。与此同时，美国也恢复了对北越的军事行动。1972年4月，尼克松下令对北越进行轰炸，5月下令在北越港口布雷。

美国扩大侵略战争的行动推动了印支人民的联合抗美斗争。1970年3月23日，西哈努克亲王在北京成立柬埔寨民族统一阵线，5月成立民族团结政府，领导人民开展反对美国侵略、捍卫民族独立的斗争。在此期间，印支三国四方也举行了印度支那人民最高会议，表示要在抗美斗争中加强团结，相互支持。在印支人民的联合打击下，美国侵略柬埔寨、老挝的行动最终失败，1973年1月27日又被迫与越南三方在巴黎签订《关于在越南结束战争，恢复和平的协定》，承认了越南的独立、主权和领土完整，撤出了全部美军。

抗美救国斗争的胜利揭开了印支三国历史的新篇章。1975年4月，柬埔寨人民武装力量解放金边，推翻了朗诺政权，西哈努克亲王回国。1976年1月，柬埔寨颁布新宪法，定名民主柬埔寨。在此以前，老挝人民民主共和国于1975年12月宣告成立。1975年5月南越获得解放后，越南于1976年4月举行了全国普选，产生了统一国会。6—7月，统一国会在河内举行第一次会议，正式宣告南北方实现统一，国名定为越南社会主义共和国。但可悲的是，越南在取得抗美救国斗争胜利后，却走上了谋求地区霸权的道路，于1978年底公然入侵柬埔寨，直接威胁了东南亚的和平与安全。

东南亚国家联盟的成立

历史上，东南亚国家中除泰国外，均先后沦为西方列强的殖民地。二战结束后，它们纷纷展开反帝反殖斗争，力图摆脱西方国家的控制，争取和巩固民族独立。1961年7月，马来亚、泰国、菲律宾成立了“东南亚联盟”（ASA）。这是东南亚第一个地区性合作组织，体现了东南亚国家在大国冷战对抗时期依靠集体力量，增强国际影响，保护自身利益的愿望。但该组织成立不久就遭遇到严重障碍。

在此之前，马来亚总理东姑·拉赫曼曾于1961年5月提出建立“马来西亚联邦”的计划。在英国支持下，马来西亚联邦于1963年

9月16日宣告成立，其中包括马来亚、新加坡、沙捞越、沙巴。在此次问题上，菲律宾提出自己对沙巴拥有主权；印尼则指责这一计划是英国为继续在本地区保持传统势力、为控制本地区的战略资源所做的安排，威胁到自己在沙捞越的利益，于1963年初派遣游击队进入沙捞越，支持当地的独立运动，同时公开支持文莱人民党领导的反对加入马来西亚、要求彻底独立的武装斗争。此后，马来亚、菲律宾和印尼曾于1963年6月就沙捞越、沙巴等地区加入马来西亚联邦达成妥协，但在马来西亚联邦宣告成立后，印尼、菲律宾表示拒绝承认。随后，印尼与马来西亚发生了持续两年之久的军事冲突。

针对这一形势，泰国在马、菲、印尼间进行了一系列调停活动。与此同时，马、菲、印尼三国国内形势也发生了变化。1965年8月，新加坡退出“马来西亚联邦”；9月，印尼总统苏加诺下野，苏哈托逐步掌握政权；12月，菲迪南德·马科斯出任菲律宾总统。他们先后调整了自己的对外政策。1966年6月和1967年8月，菲律宾、印尼先后恢复了与马来西亚的外交关系。

面对“东南亚联盟”作用的弱化，泰国外长塔纳·科曼利用各国关系改善之机，于1966年8月向印尼外长亚当·马利克提出了建立新的合作组织的建议，并得到积极响应。新加坡也表示愿意参加这一新组织。1967年8月5日，泰国、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡五国外长在曼谷举行会议，8日发表《曼谷宣言》，正式成立了东南亚国家联盟（ASEAN），简称“东盟”。

东盟的成立首先是为了协调成员国之间的关系，同时也与当时的国际环境有关。英国国力衰落，开始实行战略收缩，于1967年7月决定从苏伊士运河以东撤退，大幅度减少、最终撤出在新加坡和马来西亚的驻军（1970年最终完成）；美国侵越战争不断升级，导致东南亚局势持续动荡，并试图填补英国撤退所留下的“真空”。东南亚国家担心印支半岛的动荡局面向本地区扩散，又对大国提供安全保证的可信性表示怀疑，因而希望通过邻国间的合作与支持来维护自身利益。

东盟成立时，尽量淡化其政治和军事色彩而突出成员国经济、社会和国内安全领域的合作。《曼谷宣言》只字未提军事和防务合作问题，而是把该组织的宗旨确定为："本着平等和伙伴关系的精神，通过共同努力加速本地区的经济增长、社会进步和文化发展"；"遵循正义、国家关系准则和联合国宪章，促进东南亚的和平和稳定"；在经济、社会、文化、科技等领域进行"积极合作和互助"。

20世纪60年代末70年代初，美国开始从东南亚收缩，苏联则提出建立"亚洲集体安全体系"的设想，鼓吹马六甲海峡"国际化"，试图向该地区渗透；越南在抗美斗争胜利后，着手建立"印度支那联邦"，地区霸权主义野心不断膨胀，极力寻求苏联的支持。于是，反对霸权主义、维护地区乃至世界和平便成为东盟国家合作的新领域。

1971年11月，东盟五国外长会议在吉隆坡召开特别会议，最终通过《东南亚中立化宣言》，即《吉隆坡宣言》，明确宣布要在东南亚建立一个不受外部强国任何形式干涉的"和平、自由和中立地区（ZOPFAN)"。据此，东盟第六届外长会议拒绝了苏联的"亚洲集体安全体系"计划，印尼、马来西亚等国也拒绝了苏联提出的签订"友好条约"的建议。

1975年印支战争结束后，面对苏联、越南的扩张企图，东盟国家决心进一步加强合作与协调。1976年2月，东盟国家在印尼的巴厘岛举行第一次首脑会议，加强了东盟的内部团结和经济合作。会议签署了《东南亚友好合作条约》，主张按照联合国宪章和亚非会议十原则处理相互间的关系，规定各国应发展和加强友谊、睦邻与合作，善意履行条约义务，鼓励各国人民间的联系与交往；强调各国应在平等、不歧视和互利基础上展开多边或双边努力，推进经济、社会、科技方面的合作，加速经济增长，为建立东南亚国家繁荣、和平的共同体奠定基础；采取适当的地区经济发展战略，实现社会公正，提高人民生活水平；就地区和国际问题进行定期磋商，协调行动，加强合作，推动地区和平、和谐与稳定；各国不以任何方式参与任何可能对其他成员国的政治经济稳定、主权与领土

完整构成威胁的活动，通过和平途径解决争端。

各国首脑在会议期间还签署了《东南亚国家联盟协调一致宣言》，提出了各成员国谋求政治稳定所应考虑的目标与原则：各成员国应采取单独或集体的积极步骤，以早日建立和平、自由与中立区；和平解决地区内争端；创造条件，推动成员国的和平合作；建设受各国尊重同时尊重各国的东盟共同体；加强经济和社会发展方面的合作；各国就国家和地区发展计划采取合作行动。《宣言》为此提出了各国在政治、经济、社会、文化与资讯、安全方面的行动计划。

1977 年 8 月，东盟成立十周年之际，东盟国家在吉隆坡举行了第二次首脑会议。会议期间，马来西亚与菲律宾就沙巴领土问题达成妥协，搁置了争端。会议发表联合声明，重申了建立和平区的目标，明确指出各成员国为促进经济和社会发展、加强社会公正和平等所做的努力，可以为建立和平区创造有利条件；表达了与印支三国发展和平、互利关系的愿望；强调成员国的经济与社会发展是保证东盟政治稳定的根本因素，要求加强资金与技术流动，促进成员国的工业化进程；会议批准了特惠贸易安排协定；要求在发展中国家和发达国家间建立平等的经济关系，呼吁发达国家消除保护主义措施，增加对东盟工业化计划的财政支持；在对外关系方面，各国强调应在互利基础上进一步加强和扩大与澳、新、加、日、欧共体的经济合作。

1978 年底越南入侵柬埔寨。东盟国家对此反应强烈，除多次发表声明并于 1979 年 1 月专门召开特别外长会议外，还在联合国等国际场合采取一致立场，强烈谴责越南对柬埔寨独立、主权和领土完整的武装侵犯，指责越南的侵略行动对本地区的和平与安全构成了严重威胁，要求越南立即无条件撤军，呼吁国际社会支持柬埔寨的民族自决与生存权利。东盟国家声明继续承认民主柬埔寨政府，并支持其在联合国的代表权。1979 年底苏联入侵阿富汗后，东盟国家也对苏联侵略这个不结盟的发展中国家的行径予以强烈谴责。

第三节　阿拉伯国家反帝反霸反侵略斗争

中东地区拥有丰富的石油资源，地理位置重要，长期以来一直是西方列强激烈角逐的重要场所，这里的阿拉伯国家因此也长期遭受英法等国的殖民统治。亚非会议后，阿拉伯国家的民族解放运动迅速发展，诞生了科威特、阿曼、巴林、卡塔尔、阿联酋等一系列独立国家。由于英法力图维护其在中东的势力范围，美苏为谋求世界霸权也极力向中东地区扩张，阿拉伯国家在维护国家独立与主权方面面临着比其他地区国家更为严峻的任务。

苏伊士运河事件与第二次中东战争

1954年10月，埃及政府就苏伊士运河区军事基地同英国签订协定，到1956年6月英军全部撤出埃及。英军的撤出表明埃及摆脱了外国的军事占领，但运河及其巨额利润仍为英法殖民势力所控制。与此同时，美苏也加紧向中东地区渗透，企图把该地区纳入自己的战略轨道。50年代初，美国先后提出“中东司令部”和“中东防御组织”计划，1955年又鼓动英国、土耳其、伊拉克、伊朗、巴基斯坦成立“巴格达条约组织”。埃及对此持反对态度。1955年7月，埃及与苏联达成价值8000万美元的军火贸易协定。苏联势力进入中东。美国随即以中断贸易、停止“第四点计划”援助项目、取消对阿斯旺水坝工程贷款等向埃及施加压力。阿斯旺水坝是纳赛尔政府为发展民族经济而准备在尼罗河中游兴建的大型水利工程，预算高达13亿美元。美英及世界银行曾答应提供4.8亿贷款。针对美国取消贷款的威胁，苏联表示愿意为该工程提供援助。7月19日，美英和世界银行正式取消贷款计划。美英的做法严重伤害了埃及的民族自尊心。7月26日，纳赛尔宣布将苏伊士运河收归国有，运河航运由埃及管理。这一行动体现了埃及维护国家独立与

主权的坚定决心。

针对埃及的国有化行动，英法制订了军事计划，同时加紧与美国磋商。8 月 2 日，英法美外长在伦敦发表公报，宣称苏伊士运河是国际水道，反对埃及的国有化行动。但美国也表示反对诉诸武力，主张通过联合国或运河使用国的国际管理，确保运河的“航行自由”，试图把英法势力排挤出中东。10 月，安理会应英法要求讨论了这一问题，并通过了尊重埃及主权、保证航行自由、运河通行费由埃及和使用国协议决定等“六项原则”。但英法又要求埃及接受“国际管理制度”，并在地中海和运河口集结兵力，甚至与以色列进行勾结，致使局势持续恶化。

1956 年 10 月 29 日，英法利用苏联受困于匈牙利的机会，支持以色列入侵西奈半岛，挑起了第二次中东战争，又称苏伊士运河战争。次日，英法向埃及发出最后通牒，要求埃以停火并撤离运河区，由英法军队进驻运河区及附近港口，埃及对此加以拒绝。10 月 31 日，英法开始轰炸埃及主要城市，随后又展开地面进攻。

英法对埃及的侵略行动遭到包括中国在内的国际社会的强烈谴责，联合国大会也通过决议，要求英法停火撤军。苏联向英法发出警告，并呼吁美国采取联合行动。美国拒绝苏联的建议，命令美军进入全球性警戒状态。但为防止苏联在中东影响的扩大，美国也以停止经济援助和通过联合国进行制裁对英法施加压力。11 月 6 日，英法被迫接受停火，12 月英法军队全部撤出。随后以军也撤离新占领土。

苏伊士运河战争对国际形势的发展产生了重要影响。它推动了阿拉伯国家的民族解放运动，沉重打击了英法在中东地区的殖民势力。到 50 年代末，英法在中东的殖民体系基本瓦解。此后，美国取代了英法在中东的地位，苏联也积极向该地区扩展势力。美苏争夺使中东局势更加复杂化。

艾森豪威尔主义

鉴于苏伊士运河战争后中东民族解放运动空前高涨，英法势力衰落，为防止苏联影响的扩大，美国总统艾森豪威尔于1957年1月向国会提出关于中东局势的特别咨文，强调在“国际共产主义”操纵下，中东出现了动荡局面，正处于“新的危急阶段”，要求国会授权总统在中东实行“军事援助和合作计划”，通过提供军事援助，包括使用武装部队，抵抗“由国际共产主义所控制的”任何国家的公开侵略，维护中东国家的领土完整和政治独立；建议授权总统为“经济和防御性的军事目的”，在今后两年间每年向该地区提供2亿美元援助。这就是“艾森豪威尔主义”，其目的在于填补英法势力削弱所留下的“力量真空”，应对“共产主义的直接或间接侵略”，遏制苏联“使世界共产主义化”、“支配中东的企图”，建立美国在中东地区的霸权地位。

中东国家认识到了艾森豪威尔主义的实质。因此，除土耳其、以色列、伊拉克、黎巴嫩、伊朗等国以外，其他中东国家普遍表示反对。为实施这一计划，美国在竭力游说的同时，还采用了政治颠覆（约旦）、军事威胁（叙利亚）等手段，甚至于1958年7月对黎巴嫩进行了武装干涉。

经过苏伊士运河战争，阿拉伯世界掀起了一股民族主义浪潮。1958年2月，埃及与叙利亚合并成立阿拉伯联合共和国（1961年9月解散），其他国家也进行了类似尝试；7月，伊拉克发生政变，以卡塞姆为首的一批青年军官推翻了亲美的费萨尔王朝，建立了伊拉克共和国，奉行反帝反殖、和平中立、维护民族独立的政策。1959年3月，伊拉克退出巴格达条约组织，冲破了美国在中东建立的军事同盟体系。

阿拉伯国家还在抗以斗争中加强了政治合作。1964年1月，经纳赛尔倡议，阿拉伯国家在开罗举行了第一次首脑会议，就建立巴勒斯坦实体等问题作出决议。5月，第一次巴勒斯坦国民大会举

行，成立了巴勒斯坦解放组织（PLO），建立了巴勒斯坦解放军。1964年9月，第二次阿拉伯国家首脑会议决定成立包括巴勒斯坦武装力量在内的阿拉伯军队统一指挥部。1965年9月，第三次阿拉伯国家首脑会议签署了《阿拉伯团结公报》。

阿拉伯国家的抗以斗争得到了苏联的支持。50年代后期以来，苏联出于与美国争夺的需要，为埃及、叙利亚、伊拉克等国提供了大量军事装备。美国也加紧推行全面武装和全力支持以色列的政策，为以色列提供了大量军事援助。美苏争夺为中东局势增添了不稳定因素。以色列凭借美国的支持，不断对阿拉伯国家进行挑衅。双方关系持续紧张。到1967年6月初，双方的紧张关系已达到一触即发的程度。

第三次中东战争

1967年6月5日凌晨，以色列先后对埃及、约旦、叙利亚发动猛烈空袭，随后又发起地面进攻，挑起了第三次中东战争。这次战争前后持续六天，因而被称作“六天战争”。在此期间，阿拉伯国家在人员、飞机、坦克、重型武器等方面均遭受严重损失，以色列则占领了阿拉伯国家六万多平方公里的土地，包括西奈半岛、加沙地带、约旦河西岸、戈兰高地及耶路撒冷旧城等。

战争爆发后，美苏通过“热线”电话相互威胁讹诈，阻止对方介入冲突。但在美国继续全力支持以色列的情况下，苏联并没有给予阿拉伯国家以有力支持。只是到战争末期，在埃及、约旦宣布停火后，柯西金才于6月10日向美国发出警告，如果以色列不立即停火，苏联将采取“包括军事行动在内的必要行动”进行干预。但这已无法挽回阿拉伯国家败局。

由于美国偏袒以色列，埃及于6月6日断绝了与美国的外交关系，随后，叙利亚、伊拉克等也与美国断交。6月中旬，阿拉伯产油国决定对美英实行石油禁运，以抗议其支持以色列的立场。这是阿拉伯国家第一次使用“石油武器”。8月底，阿拉伯国家举行第

四次首脑会议，否认以色列对耶路撒冷的合并，确定了对以色列不承认、不谈判、不和解的“三不原则”。

11月22日，安理会通过242号决议，强调不容许以武力获取领土，要求以色列撤出新近占领的阿拉伯领土；双方终止交战状态，尊重并承认本地区各国的的主权、领土完整及政治独立，及其在公认的边界内和平生存、不受威胁、不受武力侵犯的权利。决议要求保证该地区国际水道的自由通航，建立非军事化地带，并就难民问题达成公正解决方法。这一决议是一个妥协方案，否认了以武力获得领土的合法性，也没有明确巴勒斯坦人民的合法权利，因而遭到阿拉伯国家和巴解组织的反对，阿以关系从此进入不战不和的僵硬对抗时期。

第四次中东战争

第三次中东战争结束后，阿拉伯国家于1969年12月举行了第五次首脑会议，决定集中阿拉伯国家的潜力来对抗侵略，加强巴勒斯坦抵抗运动和被占领地区阿拉伯人民的斗争。苏联也借埃及战败急需恢复军事力量之机，通过大规模军援迅速加强了它在埃及的军事存在。

1970年9月纳赛尔去世。新上任的萨达特总统表示在以色列撤出1967年占领的阿拉伯领土的前提下，埃及愿意同以色列举行和谈。以色列对此反应冷淡。为增强军事实力，埃及与苏联在1971年5月签订友好合作条约，规定双方继续发展军事合作，增强埃及的防御能力；苏联继续向埃及提供武器装备，并训练埃及军事人员。但苏联从美苏缓和考虑，力图维持中东“不战不和”的局面，并没有向埃及提供新式武器。1972年7月，萨达特决定驱逐苏联在埃及的军事顾问和专家，收回被苏联占用的一切军事设施。10月，萨达特作出对以开战决定，主张通过“有限战争”促使以色列与阿拉伯国家展开和谈。

考虑到美以特殊关系，萨达特于1973年2月派他的安全事务

顾问访美，希望美国对以施加影响，以实现中东问题全面公正的解决。但美国明显站在以色列一边，不久便向以色列提供了80多架战斗机。埃及的和平努力最终失败。

经过一系列军事和外交准备，1973年10月6日，埃及、叙利亚同时在南北两线向以色列发起攻击，随后，阿尔及利亚、约旦、伊拉克等九个国家也派兵参战。第四次中东战争爆发，又称“十月战争”。* 10月9日，以色列向美国紧急求援并得到及时的物资供应，因此调整部署，集中兵力，先北后南，对叙利亚和埃及发动反击。10月16日，以军偷渡苏伊士运河成功，战争出现了不利于埃叙军队的逆转。

战争期间，苏联曾向埃及提供了一些武器装备，但态度并不积极，甚至要求埃及支付现金，苏联还多次向埃及施压要求停火，引起埃及不满。美国为以色列提供的武器装备在数量和质量上远远超过苏联对阿援助，为以色列扭转败局提供了切实保证。为防止局面失控，控制中东局势的发展，美苏最终根据自己的利益需要提出了停火方案。10月22日，安理会通过338号决议，要求各方就地停火，执行242号决议，并开始谈判以建立中东的公正持久和平。埃叙分别于22日、24日先后接受停火，以色列虽然于22日表示接受该决议，但直到25日才真正停止军事行动。

随后，美苏又在派遣紧急部队监督停火问题是上发生严重对立。经过幕后调解，安理会最终决定建立一支不包括安理会常任理事国武装力量的“联合国紧急部队”承担维和任务。

战争期间，阿拉伯国家发动了一场震撼全球的石油斗争。早在战争爆发前，埃及就向阿拉伯产油国提出以石油为武器配合埃及对以军事行动的问题，得到积极响应。战争爆发当天，叙利亚首先关闭本国境内的一条输油管。10月17日，阿拉伯石油输出国组织决定采取减产措施，各成员国每月递减石油产量，减幅不低于上月产量的5%。同时阿拉伯产油国决定提高油价，由最初的每桶3.01

---

* 阿方称“斋月战争”；以方称“赎罪日战争”。

美元增加到1974年初的11.651美元。阿拉伯产油国还决定根据有关国家对阿以问题的态度确定石油供应量，对美国、荷兰等顽固支持以色列的国家实行禁运。石油斗争使西方国家发生了分化，日本以及多数西欧国家不得不改变立场，与美国拉开距离，停止对以援助，转而同情或支持阿拉伯国家，从而使以色列在国际社会陷于孤立。

第四次中东战争打破了中东"不战不和"的局面，显示了阿拉伯国家不顾大国意愿维护自身利益的决心，打破了以色列"不可战胜"的神话，使之不得不考虑与阿拉伯国家和谈的问题。

埃以《戴维营协议》

"十月战争"结束后，埃苏日渐疏远，埃美不断接近。1974年2月，埃美恢复外交关系，6月签订《美埃关系和合作协定》，次年10月萨达特访问美国。1976年3月，埃及废除埃苏友好合作条约，同年美国解除实行了20年的对埃武器禁运。埃美关系的发展为中东问题的和平解决创造了条件。

1977年11月，萨达特突然访问以色列，12月以色列总理贝京又回访埃及，双方由此开始进行和平谈判。1978年9月，美国总统卡特邀请萨达特和贝京在戴维营进行了12天的最高级谈判，最终签署了《关于实现中东和平的纲要》和《关于签订一项埃及同以色列之间和平条约的纲要》两个文件，统称《戴维营协议》。第一个纲要规定：由以色列和吸收巴勒斯坦人士参加的埃及、约旦代表团谈判在加沙地带和约旦河西岸地区实行五年自治期的谈判，并在自治期开始后的第三年开始有关加沙和西岸最终地位的谈判。第二个纲要规定：埃以应在《戴维营协议》签署后3个月内缔结和约，之后3—9个月内以军开始从西奈半岛撤军；在第一阶段撤军完成后，埃以实现关系正常化；在缔结和约2—3年内以军全部撤出西奈半岛。1979年3月，埃以签订《埃及以色列和平条约》，1980年2月埃以建交，1982年4月，以军全部撤出了西奈半岛。

埃以和解导致中东格局的急剧变化。1977 年 12 月，利比亚、叙利亚、阿尔及利亚、南也门、伊拉克等国及巴解组织成立了拒绝与以色列进行任何妥协的“拒绝阵线”。阿拉伯国家联盟于 1979 年取消了埃及的会员国资格（1988 年埃及恢复了阿盟会员国资格）。同时，美苏在中东的地位发生逆转，美国取得了对苏战略优势。

然而，由于以色列右翼政府谈判中采取强硬立场，不同意成立巴勒斯坦国，不同意归还东耶路撒冷，坚持不回到 1967 年边界，而 1981 年上台的美国里根政府又因加强与以色列的战略合作，放弃了对以施压的立场，埃以在巴勒斯坦自治问题上的谈判陷入僵局。1982 年 6 月第五次中东战争爆发后，埃以关系进入“冷和平”，有关巴勒斯自治问题因此也就无从谈起。

第四节
非洲国家的民族独立运动和反霸斗争

英法葡殖民体系的瓦解

英法葡等欧洲国家长期以来在非洲进行殖民统治，严重损害了非洲国家的主权、独立和社会经济发展。二战结束后，特别是进入 50 年代后，非洲国家争取民族独立、摆脱殖民统治的斗争不断发展，揭开了非洲历史的新篇章。

非洲的民族独立浪潮首先是从北非开始的。利比亚曾为意大利殖民地，二战中被英法占领，二战后由联合国进行管辖。1951 年 12 月，利比亚根据联合国决议正式独立。早在 1922 年就取得独立的埃及，二战结束后也展开了清除英国殖民势力的斗争。1945 年 9 月埃及提出结束英国军事占领的要求；1952 年 7 月埃及革命后上台的纳赛尔政府迫使英国于 1954 年签订条约，于 1956 年 6 月将英军撤出了苏伊士运河区，7 月，埃及将运河收归国有。苏伊士运河

战争后，英国殖民势力被彻底赶出埃及。1956年1月，苏丹也摆脱了英国的殖民统治。

与此同时，法国在北非的殖民统治也遭到了巨大挑战。50年代初，法属摩洛哥和突尼斯掀起了反法武装斗争，规模不断扩大。与此同时，阿尔及利亚也于1954年11月爆发反对法国殖民统治的武装起义，揭开了长达7年的民族独立战争的序幕。面对这一严峻形势，法国不得不允许摩洛哥和突尼斯于1956年独立。此后法国便集中力量全力对付阿尔及利亚。

20世纪50年代中期以后，非洲的民族解放运动逐渐向撒哈拉以南发展。1957年，加纳（原黄金海岸）在英联邦内宣布独立，成为第一个获得独立的黑非洲国家。鉴于阿尔及利亚战争久拖不决，法国决定改变策略，试图通过宪制改革继续维持其对撒哈拉以南国家的统治。早在1946年，法国第四共和国就颁布宪法，规定由法国及其“海外领地”建立“法兰西联邦”，1956年又颁布《海外领地根本法》，在一定程度上扩大了“海外领地”的自治权力。但这些措施并不能满足殖民地人民争取民族真正独立的要求。1958年戴高乐上台后成立了第五共和国，并颁布宪法，以“法兰西共同体”取代“法兰西联邦”，规定海外领地可在共同体内建立自治共和国，但仍须执行统一的财政和经济政策，并将外交、国防、货币等方面的决策权交由共同体掌管。法国要求各海外领地就此方案进行公民复决，并允诺参加共同体的国家将得到法国的经济、军事等援助。在随后的复决中，绝大多数西非和中非领地选择加入共同体，但几内亚决定彻底摆脱法国的殖民统治。1958年11月，几内亚正式独立，成为撒哈拉以南法属非洲中最早独立的国家。

但共同体成立不久，马里就提出了独立要求，之后，其他“自治共和国”也纷纷响应。此时，法国在北非已陷入困境，虽然动用了近百万人对阿尔及利亚进行殖民战争，但毫无取胜希望。戴高乐决定进一步调整政策，以尽可能地保持与非洲国家的特殊关系。1960年5月，法国修改宪法，规定“共同体成员国可以通过协议途径成为独立国家，而不脱离共同体”，并可享有外交、国防、货

币金融等方面的充分主权。据此，法属非洲国家纷纷独立。与此同时，英国也认识到非洲民族解放运动的不可逆转，被迫调整政策，承认了一些英属殖民地的独立。这样，非洲民族独立运动到60年代初掀起高潮，仅1960年就有17个国家宣告独立，这一年因此成为非洲“独立年”。1961—1968年间，又有17个国家获得独立，其中包括曾遭残酷镇压的法属阿尔及利亚（1962年7月3日）和英属肯尼亚（1963年12月12日），其他国家在非洲的殖民地也被波及。到20世纪60年代末，英法以及西比等国在非洲的殖民统治体系基本瓦解。

在英法殖民地民族解放运动的鼓舞下，包括佛得角、几内亚比绍、安哥拉、莫桑比克等在内的葡属非洲殖民地在50年代中期纷纷建立了民族主义组织，并于20世纪60年代初展开争取民族独立的武装斗争，沉重打击了葡萄牙殖民势力。经过艰苦斗争，几内亚比绍于1973年9月宣布独立。1974年4月，葡萄牙一批青年军官发动政变，推翻了卡埃塔诺政权。新政权对非殖民化持积极态度，表示愿意承认殖民地人民的自决权，并与各殖民地民族解放组织就独立问题展开了谈判。1974年9月，葡政府承认了几内亚比绍的独立。随后，根据谈判所做安排，莫桑比克于1975年6月获得独立。7月，圣多美和普林西比、佛得角独立。11月，安哥拉独立。葡萄牙在非洲的殖民统治彻底结束。

刚果事件

“刚果事件”是指20世纪60年代初比属刚果（曾用名“扎伊尔”，今“刚果民主共和国”）独立后由于内部派别对立、外部势力干预所引起的严重危机局面。

刚果位于非洲中部，战略位置重要，有“非洲心脏”之称，1908年沦为比利时殖民地。1959年1月，数千名刚果人在利奥波德维尔市（今“金沙萨”）举行政治集会，提出了立即独立的要求，遭到殖民当局的残酷镇压，反对殖民统治的武装暴动随即席卷全

国。在这种情况下，比利时被迫接受刚果人民的独立要求。1960年1月30日，比利时政府和刚果各党派代表在布鲁塞尔举行圆桌会议，就独立问题作出安排。5月，刚果举行大选，6月30日宣布独立，组成了以卡萨武布为总统，卢蒙巴为总理，基赞加为副总理的共和国政府。但比利时政府随后强迫刚果签订《友好援助和技术合作条约》，保留了在刚果的军事基地和对刚果军队的指挥权。比利时还扶植冲伯担任矿产丰富的加丹加省（今"沙巴省"）的省长，与中央政府分庭抗礼。

比利时继续保持其殖民势力的企图引起了刚果人民的强烈不满。1960年7月5日，刚果军队发生兵变，拒绝接受比利时军官的指挥。8日，比利时未经刚果政府同意，即以保护侨民为借口将军队空投到刚果各地，进行武装干涉。11日，在比利时支持下，冲伯宣布加丹加为"共和国"，新生的刚果共和国面临着颠覆与分裂的严重危险。

随着局势不断恶化，刚果政府不得不请求联合国提供紧急军事援助，以阻止比利时侵略。7月14日，安理会通过决议，要求比利时撤军，同时决定派遣联合国部队进驻刚果，美苏对该决议投了赞成票。联合国秘书长哈马舍尔德立即组织实施该决议，组建了由非洲、亚洲和欧洲国家（不包括各大国）军事人员组成的联合国部队。7月15日，第一批联合国部队由美军用飞机空运到利奥波德维尔。随后，联合国部队占领了刚果各重要城市和港口，但不仅未能迫使比利时撤军，而且还要解除刚果抵抗力量的武装，卢蒙巴等人对此十分不满，表示"刚果决不做联合国的殖民地，永远不接受联合国托管"。卢蒙巴转向苏联寻求支持。苏联声称要"采取措施击退侵略者"，美国则表示"决不允许未经联合国同意的军队进入刚果"，以防止苏联取得对刚果事务的主导地位。

刚果各派势力之间原本就有矛盾，美苏争夺更使刚果政府内部发生分裂。苏联支持卢蒙巴和基赞加，美国支持卡萨武布，再加上比利时和英法等西欧国家支持的冲伯分裂集团，刚果政治局势进一步复杂化。

1960年9月5日，卡萨武布解散卢蒙巴政府。卢蒙巴指责这是帝国主义的阴谋，声明卡萨武布解散政府的行为违宪。在国会支持下，卢蒙巴宣布担任国家元首兼武装部队总司令，卡萨武布则下令逮捕卢蒙巴。联合国秘书长哈马舍尔德也声称“卢蒙巴政府是非法的和不存在的，卡萨武布有权解散内阁”。19日，刚果陆军参谋长蒙博托发动政变，接管政权。联合国部队随即以保护为名软禁卢蒙巴。11月，卢蒙巴逃脱，但不久被捕。卢蒙巴的支持者、政府副总理基赞加在斯坦利维尔宣布代理总理职务，继续与美法支持的势力展开斗争。1961年1月，卢蒙巴被冲伯集团杀害。

卢蒙巴遇害的消息激起了非洲国家反殖反西方的新浪潮，并削弱了联合国内对卡萨武布、蒙博托的支持。苏联借机提出决议草案，指责哈马舍尔德，并要求免除其联合国秘书长职务。为防止苏联扩张势力，美国挟持安理会于1961年2月通过新决议，决定扩大联合国部队职权，必要时使用武力阻止内战爆发。同时美国敦促卡萨武布采取措施实现国内政治和解，重开国会。6月，卡萨武布与基赞加达成协议，同意在联合国部队保护下重开国会。8月，刚果国会选出新政府，被美国看作温和派的阿杜拉任总理，基赞加任副总理。

1961年9月和12月，联合国部队两次进攻加丹加。12月14日，冲伯致电美国总统肯尼迪表示愿意与阿杜拉谈判。在美国的压力下，冲伯承认了阿杜拉政府的权威并承诺参加国会。其后，卡萨武布的军队乘机于1962年2月中旬向基赞加的军队发动进攻并软禁了基赞加。

1963年1月，在美国的支持下，刚果实现了“统一”。比利时殖民主义势力被清除。11月，阿杜拉政府以苏联外交人员在刚果从事颠覆活动为由与苏联断交，并将苏联使馆人员全部驱逐出境。然而，阿杜拉政府并没有得到人民的支持。1963年10月，刚果人民组成“全国解放委员会”，重新展开了争取民族独立的武装斗争。1964年6月联合国部队被迫撤出刚果后，阿杜拉政权随之倒台。比利时和法国借机迫使美国同意冲伯出任总理。不久，比利时再次

出兵对刚果人民进行镇压。1965年11月，亲美的蒙博托再次发动政变，自任总统，并在美国的支持下逐渐巩固了自己的政权。

非洲统一组织的建立

非洲统一组织是非洲国家在争取民族独立的过程中，为加强相互协调与合作而建立的地区性国际组织。它的建立是以泛非主义为思想渊源、以泛非运动为现实基础的。

泛非主义思潮首先产生于19世纪北美和加勒比地区的黑人知识分子当中。他们针对历史上西方国家的奴隶贸易及殖民统治给非洲人民带来的极大痛苦与屈辱，明确指出黑人属于单独的黑色人种，和其他种族一样有着自己独特的体格、精神和文化特征；黑人具有共同利益，应共同努力，为自由而斗争。到20世纪初，泛非主义逐渐发展为国际性的泛非运动。1900年，祖籍特立尼达的英国黑人律师威廉姆斯在伦敦发起了有来自英国、非洲、加勒比和美国的黑人代表参加的泛非会议，号召为争取非洲人民及世界各地非洲裔人民的公民和政治权利而斗争。一战后，美国黑人思想家杜波伊斯博士于1919年创立了“泛非大会”，为泛非运动的发展作出了卓著贡献，因而被称为“泛非主义之父”。二战结束后，“泛非主义”具有了现代意义，主张加强非洲人民的团结，开展联合斗争，消除殖民统治和种族歧视，实现民族独立，并在此基础上实现非洲的统一。50年代中期以后，随着非洲民族独立运动的发展，泛非主义逐渐从过去的民族主义思潮发展为非洲国家的具体政策，过去较为明显的种族色彩也为地域特征所取代，成为争取全非洲解放和统一的政治运动。为巩固民族独立与主权，支持未独立国家的反帝反殖斗争，非洲国家掀起了合作与联合的浪潮。

加纳总统恩克鲁玛是泛非主义的坚定支持者和泛非运动的积极参加者。早在加纳独立前，他就提出建立“西非联邦”，然后与东非、北非国家一起组成“非洲合众国”的主张。1957年加纳成为第一个赢得独立的黑非洲国家。恩克鲁玛通过各种途径更加积极地

推动非洲国家的“统一”。在他的倡导下，非洲8国于1958年4月召开了第一次非洲独立国家会议，使泛非运动真正成为非洲国家的政府间运动；1958年12月，来自非洲各地的300多名代表又在他的倡导下召开了第一次全非人民大会。会议通过决议，强烈谴责帝国主义和殖民主义，呼吁非洲国家加强团结，积极推动非洲各殖民地的民族解放运动，实现非洲统一。在他的推动下，加纳和几内亚于1958年11月结成联盟，1960年马里加入后，形成了“非洲国家联盟”。这是非洲最早的国家联合体。

然而，在1960年6月亚的斯亚贝巴第二次非洲独立国家会议上，加纳提出的非洲国家组成非洲国家联盟的主张仅得到几内亚支持。非洲国家在统一步伐问题上出现了分歧。此后，非洲国家中出现了两个集团：“卡萨布兰卡集团”，由主张迅速实现非洲统一的国家组成*；“蒙罗维亚集团”，由主张通过循序渐进的步骤解决非洲统一问题的国家组成**。

1962年1月，“蒙罗维亚集团”在拉各斯举行首脑会议。为推动非洲国家的合作，埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西在会议期间表示，希望两个集团能消除分歧，加强合作。随后，埃塞俄比亚展开了一系列外交努力。非洲国家维护国家主权与独立、加强合作促进经济与社会发展、增强国际地位以及支持其他未独立国家的迫切需要，最终使非洲国家感到建立一个全非共同论坛的必要。1963年5月，除当时发生内战的多哥以外的其他31个非洲国家在亚的斯亚贝巴举行了第三次非洲独立国家首脑会议。会议通过《非洲统一组织宪章》，正式成立了“非洲统一组织”（OAU），简称“非统组织”，

---

* 包括加纳、几内亚、马里、埃及、摩洛哥、阿尔及利亚临时政府，形成于1961年1月。

** 包括喀麦隆、中非、加蓬、马达加斯加、达荷美（今贝宁共和国）、尼日尔、上沃尔特（今布基纳法索）、塞内加尔、象牙海岸（今科特迪瓦）、毛里塔尼亚、刚果（布）、乍得等12个法语非洲国家首先形成了“布拉柴维尔集团”；1961年5月，该集团与索马里、突尼斯、埃塞俄比亚、尼日利亚、多哥、塞拉里昂、利比亚、利比里亚8国进一步形成“蒙罗维亚集团”。该集团形成于1960年12月。

并确定5月25日为“非洲解放日”。

非洲统一组织的目的是：促进非洲国家的统一与团结，协调和加强非洲国家在政治、外交、经济、文化教育、科学技术、健康卫生、军事安全等方面的合作；努力改善非洲各国人民的生活，保卫非洲国家的主权、领土完整和独立；根除非洲一切形式的殖民主义；在对联合国宪章与世界人权宣言给予应有尊重情况下促进国际合作。非统组织的最高机构是国家元首和政府首脑会议，每年举行一次例会，必要时召开特别会议，一切决议均以2/3多数通过。非统组织设立部长理事会，每年举行两次例会；设立常设秘书处，处理日常事务。非统组织的成立加强了非洲国家间的团结与合作，推动了非洲的非殖民化进程，为消除各成员国间的分歧与争端、促进经济与社会发展作出了重要贡献。

2002年7月9日，非洲统一组织为“非洲联盟”（AU），简称“非盟”所取代。目前共有53个成员国。

南部非洲人民反对白人种族主义的斗争

南部非洲（津巴布韦、纳米比亚和南非等）人民反对白人种族主义的斗争是非洲民族解放运动的一个有机组成部分，在人类发展史上具有重要意义。

一、津巴布韦取得独立

津巴布韦原称南罗得西亚，1923年沦为英国殖民地。长期以来，英国依靠白人移民对其实行殖民统治。二战后，英国于1953年将津巴布韦、赞比亚（曾称“北罗得西亚”）和马拉维（曾称“尼亚萨兰”）合并为“中非联邦”。由于三国人民的坚决反对，中非联邦于1963年宣告解散。马拉维和赞比亚随即取得自治地位，并于1964年7月和10月先后获得独立。

1964年4月，白人种族主义者伊恩·史密斯出任南罗得西亚总理，建立了右翼政权，10月将南罗得西亚改名为罗得西亚。史密

斯指责英国60年代以来执行的非洲非殖民化政策出卖了非洲白人的利益，于1965年11月宣布罗得西亚脱离英国而独立，并加紧了对当地黑人的镇压。联合国曾对史密斯政权进行制裁，但由于南非及其控制下的纳米比亚和其他葡属殖民地拒绝执行有关决议，制裁没有产生什么效果。津巴布韦非洲人民联盟（人盟）、非洲民族联盟（民盟）被迫展开武装斗争，终因白人政权的镇压而遭受严重挫折。

进入20世纪70年代后，津巴布韦人民的武装斗争在其他非洲国家的支持下再次发展起来，70年代中期葡属殖民地的独立也对津巴布韦人民产生了极大的鼓舞。与此同时，美国、英国和南非出于对苏联干涉的担心也加紧对白人种族主义政权施加压力，要求罗得西亚当局尽快与黑人民族解放组织进行谈判，寻求和平解决办法。1974年底，史密斯政权开始与人盟展开谈判，但以失败告终。1976年10月，津巴布韦有关各方在美英推动下在日内瓦召开会议，讨论过渡时期的安排问题，再次破裂。此后，史密斯政权曾试图通过“内部解决”办法建立由白人控制的黑人政府，也未能成功。罗得西亚武装斗争不断发展。

1979年5月，撒切尔夫人担任英国首相后，再次寻求打破僵局。10月，英国在伦敦主持召开了津巴布韦制宪会议，罗得西亚当局和由民盟、人盟组成的爱国阵线于12月达成《兰开斯特协议》，规定解散罗得西亚现政府；过渡时期政府由英国控制；制定新的民主宪法；1980年春进行议会选举，在100个议席中，白人占20席，其余席位由非洲人选举产生。会议期间，双方签订停火协议，规定12月31日停火，由英联邦监督停火部队进行监督。

1980年4月，“津巴布韦非洲民族联盟（爱国阵线）”在议会选举中获胜，联盟领导人穆加贝当选总理。4月18日，罗得西亚正式独立，成立了津巴布韦共和国。

二、南非种族主义政权的覆灭

南非又称阿扎尼亚，1910年成为英国自治领地，1961年5月

31日退出英联邦，成立南非共和国。南非白人政权长期在国内推行种族歧视和种族隔离政策，剥夺了黑人的一切政治权利。1948年国民党执政后，更是全面推行种族隔离制度。

为争取合法权利，南非人民展开了长期的艰苦斗争。1912年1月，南非成立了“非洲土著人国民大会”，1925年改名为“非洲人国民大会”（ANC），简称“非国大”，通过非暴力斗争，反对白人种族主义政权的种族隔离政策，争取公民权利与自由。50年代末60年代初，非洲民族解放运动的不断发展有力地推动了南非人民反对白人政权种族主义政策的斗争。1960年3月，沙佩维尔发生黑人反对《通行证法》的大规模游行示威，白人当局进行严厉镇压，非国大等政治组织被宣布为“非法”。1961年12月，非国大走上了武装斗争的道路，建立军事组织“民族之矛”，纳尔逊·曼德拉担任司令。1962年，曼德拉等领导人被捕，非国大在极其困难的条件下坚持斗争，获得国内外的广泛同情和支持，逐渐成为南非影响最大的黑人解放组织。

进入70年代后，南非人民的斗争进入高潮，不断掀起罢工浪潮和抗暴斗争，引起国际社会广泛关注。非统组织一再重申支持南非人民反对种族隔离和种族歧视的斗争；联合国大会多次讨论有关问题，对南非当局予以严厉谴责；美国出于稳定南非局势的需要，也公开批评白人当局的种族主义政策。1977年，美国和其他西方国家还投票支持联合国要求对南非实行强制性武器禁运的决议。

80年代后，随着黑人武装斗争的发展和国际社会压力的增强，白人政权不得不调整政策，并始与曼德拉等人进行秘密谈判。非国大也调整斗争策略，确定了政治解决南非问题和灵活处理制宪谈判的战略。1989年，德克勒克出任国民党领袖和总统后，推行政治改革，取消对黑人解放组织的禁令并释放了曼德拉等人。1991年，非国大、南非政府、国民党等有关各方就政治解决南非问题举行多党谈判，并于1993年就政治过渡安排达成协议。1994年4月，南非举行了首次不分种族大选，非国大与南非共产党、南非工会大会组成三方联盟并以62.65%的多数获胜，曼德拉出任南非首任黑人

总统，非国大、国民党、因卡塔自由党组成民族团结政府。南非历史上第一部体现种族平等的宪法也于1994年4月27日正式生效。

三、纳米比亚取得独立

纳米比亚（原称“西南非洲”），1890年沦为德国殖民地，一战期间，南非于1915年出兵占领，1920年12月由国联委任南非统治。二战结束后，南非于1949年宣布吞并纳米比亚，但联合国认为这一行动非法。1966年，联大通过决议，宣布结束南非对纳米比亚的委任统治。南非拒绝执行这一决议，并加强在纳米比亚推行种族隔离计划，国际社会予以严厉谴责。1967年5月，联大决定成立联合国西南非洲理事会，作为西南非洲的法律和行政当局。1968年6月，联大通过决议，将西南非洲改名为纳米比亚。

纳米比亚人民对南非的非法占领和殖民统治进行了坚决反抗。1959年，纳米比亚成立“奥万博兰人民组织”，1960年4月改称“西南非洲人民组织”，并于1966年8月正式展开了反对南非统治、争取民族解放的武装斗争。1973年12月，联大通过决议，承认西南非洲人民组织为纳米比亚人民的惟一真正代表。

1975年11月葡属殖民地安哥拉独立后，纳米比亚游击队将主要基地迁往安哥拉。南非在围剿游击队的同时，也不断入侵安哥拉，但并未能把纳米比亚人民的武装斗争镇压下去。与此同时，国际社会对纳米比亚的关注也进一步加强。1976年1月，安理会一致通过385号决议，规定必须将整个纳米比亚作为一个政治实体，在联合国监督下进行自由选举，以使纳米比亚人民自由地决定其前途。在国际社会的压力下，南非于1976年8月宣布召开纳米比亚制宪会议，但试图把西南非洲人民组织排除在外。

为防止苏联势力介入，美、英、法、加和西德于1977年4月组成西方五国接触小组，试图在联合国范围内寻求和平解决办法。1978年2月，五国外长向安理会提出了和平解决纳米比亚问题的方案，建议纳米比亚在联合国监督下进行自由选举，制定宪法，实现独立；选举之后南非军队全部撤出。9月，安理会通过第435号

决议，要求南非撤消其在纳米比亚的非法行政机构，把权力移交给纳米比亚人民；建立联合国过渡时期援助团，对选举进行监督，以保证其自由和公正，使之早日实现独立。该决议为纳米比亚问题的和平解决奠定了基础，但南非并不愿认真执行该决议，1978 年 12 月南非还在纳米比亚单方面举行选举活动，建立制宪议会，试图通过内部解决办法继续维持其对纳米比亚的统治。

1981 年里根上台后，出于与苏联争夺的战略需要，在南部非洲问题上更加向南非倾斜，反对对南非实行强制性制裁，纵容其入侵安哥拉，甚至把纳米比亚独立与古巴从安哥拉撤军联系起来，这为纳米比亚问题的解决设置了严重障碍。直到 1988 年 12 月，南非、古巴、安哥拉才达成《布拉柴维尔议定书》，规定南非于 1989 年 11 月前从纳米比亚完成撤军，并确认了纳米比亚独立的目标。1990 年 3 月 21 日，纳米比亚正式独立，西南非洲人民组织领导人努乔马出任总统。非洲也由此结束了长达 500 年的殖民统治的历史。

第五节
拉丁美洲国家维护主权反对霸权的斗争

多米尼加反美斗争与美国的干涉

1959 年 1 月古巴革命的胜利直接冲击了美国在拉美的霸权地位，大大推动了二战后拉美国家反美斗争的发展。

多米尼加和古巴一样，也是一个紧邻美国的加勒比岛国。20 世纪初，美国曾对多米尼加实行军事占领，1930 年又扶植特鲁希略上台。在此后的 30 年间，特鲁希略对内实行高压统治，对外则仅仅追随美国的外交政策。1959 年 6 月，在古巴革命胜利的鼓舞下，多米尼加人民发动武装起义，并迅速向全国发展。特鲁希略被

迫辞职，不久遇刺身亡。1962 年 12 月大选中，胡安·博什获胜。肯尼迪政府对博什的当选表示欢迎，希望多米尼加能成为拉美的“民主橱窗”。博什上台后颁布了新宪法，采取了一些政治经济改革措施。1963 年 9 月，一批右翼军官发动政变，夺取政权，废除了新宪法，中止了改革措施，并宣布所有政党为非法。肯尼迪政府认为，这一政变与美国在西半球促进“民主”的目标相抵触，不承认这个新政府。直到 1963 年由前外长卡布拉组织临时政府后，刚继任总统的约翰逊才予以承认。但该政权未能及时解决严重的经济问题，缓解人民的贫困，国内局势持续动荡。

1965 年 4 月 24 日，以卡马诺为首的一批青年爱国军官发动政变，推翻了卡布拉政府。两派军队发生激烈军事冲突，并向全国蔓延，局势失控。鉴于古巴革命影响的不断扩大，美国对多米尼加的形势发展给予关注。4 月 25 日，约翰逊派遣航空母舰到多米尼加海域。28 日，美国声称，“共产党集团及其同情者”正企图控制多米尼加，决定采取军事行动。当晚，400 名美国海军陆战队实施登陆，接着美国不断增兵。短短几天内，2.2 万名美国军事人员在 380 架飞机、40 多艘军舰的支持下，对多米尼加进行了赤裸裸的武装干涉。5 月 2 日，约翰逊发表电视讲话，以“保护侨民”为借口，为美国的侵略行为辩解。他同时强调，共产主义对多米尼加构成了威胁，“美国必须用自己的一切力量防止在本半球建立另一个古巴”。5 月 6 日，美国操纵美洲国家组织通过决议，决定建立美洲国家和平部队，同美军一起维持多米尼加的停火局面。美国对多米尼加的武装干涉合法化。5 月 22 日，多米尼加实现停火。次日，由巴西、洪都拉斯、尼加拉瓜、哥斯达黎加、萨尔瓦多等国组成的和平部队开始接替美军履行职责，美军同时撤出大部分军队。凭借强大军事力量，美国逐渐控制了局势。

美国的武装干涉激起了多米尼加人民的坚决反抗，纷纷拿起武器展开武装斗争，并得到国际社会的广泛支持。特别是拉美国家，普遍爆发了声援多米尼加、反对美国干涉的群众运动，拉美国家政府也纷纷对美国的“大棒政策”提出批评。美国在国际社会陷于

孤立。

1965年8月底，多米尼加建立了以前博什政府外长戈多伊为首的临时政府。1966年6月，多米尼加在美洲国家组织监督下举行选举，曾任特鲁希略政权总理的约昆·巴拉格尔击败博什，当选总统。9月2日，包括美军在内的美洲国家和平部队全部撤离。多米尼加危机结束。

巴拿马争取收回运河主权的斗争

巴拿马运河是连接大西洋和太平洋的重要国际水道，具有重大军事和经济价值。1903年11月，美国迫使刚独立的巴拿马签订不平等的运河条约，获得了开凿运河、“永久使用、占领和控制”运河两岸各5英里区域的特权。1914年运河开通后，一直处于美国的控制之下。美国在运河区设立了“南方司令部”和若干军事基地，驻有军事人员上万名。运河区悬挂美国国旗，执行美国法律，运河区总督由美国总统任命，美国还在运河区设立了邮政和税务机构。运河区成为“国中之国”。

在1956年埃及人民收回苏伊士运河主权斗争的鼓舞下，巴拿马人民掀起了收回运河主权的斗争持续发展。1961年11月，巴拿马国民议会作出决定，提出与美国重签运河条约、确认巴拿马对运河区的主权、限期收回运河、在运河区升巴拿马国旗等要求。1961年1月，美国政府同意在运河区悬挂巴拿马国旗，但美国驻运河区总督拒不执行这一决定，只允许在特殊地点悬挂巴国旗。

1964年1月9日，一名巴拿马学生为维护民族尊严，在运河区升起国旗，遭到美军枪杀。这一暴行激起了巴拿马人民的极大愤怒，3万名巴拿马人走上街头游行示威，要求进入运河区升挂国旗。美军对此进行血腥镇压，打死22人，打伤300多人，制造了震惊世界的惨案。示威群众随即袭击了美国的大使馆，焚烧了美国新闻处，并连续数日在全国举行罢工、罢市、罢课斗争。巴拿马政府也宣布与美国断交，废除1903年运河条约，并向联合国安理会

和美洲国家组织提出控诉。"国旗事件"揭开了巴拿马人民收回运河主权运动的序幕。

面对巴拿马人民的反美风暴，考虑到自己在运河区的利益，约翰逊政府不得不作出妥协姿态。1964 年 4 月 4 日，美巴发表联合声明，恢复外交关系，表示将就两国间有争议的问题进行商讨。1965 年 9 月，美巴开始就新的运河条约举行谈判，1967 年 6 月达成协议。有关条约规定，废除 1903 年运河条约，确认巴拿马对运河区的主权，但仍保留了美国在运河区的特权及军事基地。美国控制运河区的局面没有改变。该条约在巴拿马国内遭到激烈反对，罗贝尔斯总统受到国民议会弹劾并被解除总统职务。1968 年 10 月通过政变上台的奥马尔·托里霍斯军政府宣布拒绝承认新条约。有关条约在美国也遭到猛烈攻击，随后尼克松—福特政府尽管继续与巴拿马进行着谈判，双方也曾在 1974 年 2 月就指导运河问题谈判的原则达成一致，但迟迟未能达成协议。

在此期间，巴拿马不断指责美国的"殖民主义"和"霸权主义"，使美国的国际形象大为受损。巴拿马还展开积极的外交活动，赢得了拉美以及亚非国家对其收回运河主权的立场的广泛同情和支持。1977 年上台的卡特政府认为，美国在运河问题上的立场激化了巴拿马人的反美情绪，导致两国关系紧张，也严重影响了美国和拉美国家的关系，并为苏联和古巴在西半球扩张势力提供了机会，因而决心加快与巴拿马的谈判进程，上台仅半个月就派出代表与巴拿马重开谈判。

谈判期间，由于卡特政府承认巴拿马对运河区的主权，双方很快就巴拿马参与运河管理并最终全面接管运河达成一致。双方的分歧主要集中在运河中立问题上。美国要求单独签订一个永久性的运河中立条约，规定美国有权保护运河免遭外来侵略，巴拿马则担心这样的条约会为美国干涉巴拿马内政提供借口。最后，双方相互作出妥协，于 1977 年 8 月就《巴拿马运河条约》和《巴拿马运河永久中立和营运条约》达成协议。9 月，美国总统卡特和巴拿马政府首脑托里霍斯在华盛顿正式签署。

运河条约有效期至1999年12月31日。条约明确规定，废除1903年运河条约；巴拿马运河公司和运河区政府停止活动，原运河区的司法、移民、海关、邮政、警察等机构交由巴方接管；巴拿马国旗可在巴全部领土上悬挂，美国国旗可在指定地点悬挂。条约规定，条约生效期间，由两国成立9人“运河委员会”（美方5人，巴方4人）管理运河，巴方人员在各级管理机构中的比重应逐步增加，美方相应减少；条约有效期内，运河的保护与防卫由美巴共同负责，美国承担主要责任，巴拿马参与防卫并逐步增加作用；条约期满后，巴拿马完全收回运河及运河区。

运河中立条约确定了2000年后适用于巴拿马运河的“中立制度”。条约规定，巴拿马运河为国际水道，无论战时或平时永远保持中立，一律平等地向和平通过的各国船只开放；美国与巴拿马共同维护运河的中立地位；战时或非常时期，美国和巴拿马战舰有优先通过权。条约没有明确规定有效期。

美国对这两个条约感到满意，巴拿马却对2000年后美国在运河中立与安全方面所扮演的角色表示不满。托里霍斯在签字仪式上指出，永久中立条约将把巴拿马置于“五角大楼的保护伞之下”，因而它也可能“变成一个永久干涉的工具”。根据巴方要求，卡特与托里霍斯于10月签署了一项《谅解声明》，就美国所享有的权利作出澄清：美国在运河遭受侵略或威胁时采取行动的权利不能被解释为美国有权干涉巴拿马内政。一周后，巴拿马举行公民投票，以2/3多数通过了有关条约。

新条约的批准程序在美国遇到极大阻力。为确保条约获得通过，卡特政府展开了一系列游说活动，但接受了一些参议员提出的附加保留案。其中影响最大的是德孔西尼提出的保留案：若运河被迫关闭，或其营运受到干扰，美国和巴拿马有权采取各方认为必要的措施，包括“使用军事力量”，以确保运河的重新开放与营运。巴拿马对此反应强烈，指责它对运河条约构成了实质性修正。在此情况下，又有议员提出澄清提案，重申美国为确保运河畅通所采取的任何行动不应被解释为干涉巴拿马内政、政治独立或领土完整。

最后，美国参议院于1978年3月和4月先后通过了中立条约和运河条约。6月，卡特和托里霍斯在巴拿马城交换批准书。1979年10月，条约正式生效。

新条约的签订标志着巴拿马人民长期以来进行的反对美国占领运河、维护民族权益与尊严的斗争取得了胜利。美国也借此改善了与巴拿马和拉美国家的关系。但条约规定的长达20多年的过渡期、美国在此期间享有的驻军权以及一些国会议员对条约所提的保留案，也体现出美国继续在巴拿马维持其存在和影响的企图。

拉美国家的联合自强与反霸斗争

拉美国家取得独立地位较早，但在经济和社会发展方面却未能摆脱西方国家的控制。特别是美国历来把拉美看作自己的“后院”，极力巩固和扩大自己在该地区的势力。二战结束后，美国利用西欧国家势力衰落的机会，加紧向拉美渗透。1947年9月，美国和18个拉美国家在巴西里约热内卢签订《美洲国家间互助条约》；1948年3月，美国又强化泛美体系，主导成立了美洲国家组织。这些步骤确保了美国对拉美的独霸地位。

然而，美国的独霸企图从一开始就遭到拉美国家的抵制。美国最初提出的“互助条约”草案主张，任何一国对美洲国家的武装攻击都将被视为对全体美洲国家的进攻，对直接受害国提供援助是每个缔约国的“义务”。拉美国家担心这一规定会为美国干涉自己的内政外交提供借口，因而表示反对；朝鲜战争期间，美国曾向拉美国家施加巨大压力促其介入朝鲜冲突，但除哥伦比亚外，其他国家均未响应，此间阿根廷、墨西哥、危地马拉甚至拒绝美国提出的缔结双边军事协定的建议。拉美一些国家国内政策的变化更体现了拉美国家反美民族主义的发展。二战后不久，巴拿马人民成功地迫使美国从战时租用的巴拿马基地撤出了军队；阿根廷、玻利维亚、危地马拉等国则实行了国有化政策，并对美国的控制企图进行谴责。美国把拉美地区形势的发展与共产主义联系起来，于1954年操

纵美洲国家组织通过声明称，“国际共产主义运动主导或控制任何美洲国家的政治机构”都对美洲国家的主权和政治独立构成威胁。拉美主要国家反对这一声明。

民族主义的发展推动了拉美国家的团结合作。为摆脱美国的控制，发展民族经济，拉美国家选择了经济一体化道路，加强了合作与联合，建立了一系列地区经济一体化组织。

拉美的区域经济一体化进程开始于1960年。是年，拉美国家采取了两个重要的具体步骤：（1）成立“拉丁美洲自由贸易协会”(LAFTA)。这是根据1960年2月阿根廷、巴西、智利、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭7国签订的《蒙得维的亚条约》成立的（随后玻利维亚加入），目的在于通过逐步消除地区内的贸易障碍，建立拉丁美洲自由贸易区，促进成员国经济发展。(2）建立“中美洲共同市场”（CACM)。1960年12月，危地马拉、萨尔瓦多、尼加拉瓜、洪都拉斯在马那瓜签订《中美洲经济一体化总条约》，决定建立中美洲共同市场，以促进自由贸易和经济一体化。1962年7月哥斯达黎加加入。从此以后，拉美经济一体化就在区域级和次区域级同时展开。

区域一体化方面还有一个重要组织，即“拉丁美洲经济体系”。1974年，墨西哥总统埃切维里亚发出倡议，建议拉美国家加强联合，成立地区经济体系。1975年10月，拉美23国* 政府代表在巴拿马城签署《巴拿马协议》，宣告成立拉丁美洲经济体系（ES-LA)。该体系是拉美地区政府级、区域性的经济合作与协商机构，目的在于促进建立一个磋商和协调体系，以便拉美和加勒比国家在国际经济问题上形成共同立场和共同战略；推动拉美和加勒比国家间的合作与一体化。

---

* 截至2001年共有28个成员国：阿根廷、巴巴多斯、巴哈马、巴拉圭、巴拿马、伯利兹、巴西、秘鲁、玻利维亚、多米尼加、厄瓜多尔、哥伦比亚、哥斯达黎加、格林纳达、古巴、圭亚那、海地、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、萨尔瓦多、苏里南、特立尼达和多巴哥、危地马拉、委内瑞拉、乌拉圭、牙买加和智利。

拉美地区的次区域一体化发展也引人注目。在加勒比地区，继1967年2月成立“加勒比自由贸易区”之后，巴巴多斯、圭亚那、特立尼达和多巴哥、牙买加等加勒比国家总理又于1973年7月签署《查瓜拉马斯条约》，8月正式建立“加勒比共同体和共同市场”(CARICOM)。秘鲁、玻利维亚、厄瓜多尔、哥伦比亚、智利1969年5月签订《卡塔赫纳协定》，成立了安第斯条约组织，又称安第斯集团（AG)。1978年7月，亚马逊河流域的玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、秘鲁、苏里南、委内瑞拉八国外长也在巴西利亚签署《亚马逊合作条约》，建立了亚马逊合作条约组织。此外，其他一些组织也在拉美地区的经济一体化方面扮演着不可忽视的角色。

经济一体化组织的建立促进了拉美各国间的经济合作，推动了各国贸易、经济的发展，也增强了拉美国家与美国进行经济斗争的信心。60年代末70年代初，拉美国家再次掀起对美资和其他外资公司实行国有化高潮，范围涉及石油、采矿、金融、制造、农牧、服务等行业。有关国家还制定政策法规，限制外资及其活动。安第斯条约组织也于1970年12月通过《对待外国资本、商标、专利、许可证和租让费的共同条例》，成为率先提出限制外资的第三世界一体化组织。70年代，拉美的石油输出国组织成员国委内瑞拉、厄瓜多尔又积极参加了石油斗争，展示了拉美国家独立于西方影响的姿态。1974年美国通过《1974年贸易法》，决定对发展中国家实行普遍优惠制，但不包括石油输出国组织和其他对本国资源进行提价保护的组织的成员国，以及曾没收美国公民财产的国家。据此，拉美许多国家被排除在受惠国行列之外。拉美国家坚决反对这一“歧视性”政策，并为此展开长期斗争。1980年3月美国被迫取消了有关条款。

为确保经济的独立发展，拉美国家还展开了反对海上霸权的斗争。拉美国家除玻利维亚和巴拉圭外均为沿海国家，打破美欧强国的海上霸权不仅有利于它们切实保护和充分利用海洋资源，而且有利于维护国家主权。早在1947年，智利和秘鲁就率先宣布其领海

宽度为200海里。1952年8月，智利、秘鲁和厄瓜多尔又发表《圣地亚哥宣言》，重申对邻接本国海岸的200海里以内的海域、海床及底土享有“专属主权和管辖权”。然而，美苏主张的领海宽度分别仅为3海里和12海里，1958年和1960年召开的第一次、第二次海洋法会议就领海、毗连区、大陆架等所通过的公约也主要体现了美苏等海洋大国的意图。但拉美国家并未放弃自己的努力。1970年5月，智利、秘鲁、阿根廷、巴西、巴拿马、萨尔瓦多、厄瓜多尔、尼加拉瓜、乌拉圭等九国家签署《蒙得维的亚海洋法宣言》，重申了它们的200海里海洋权。8月，20个拉美国家在利马举行拉丁美洲海洋法会议，进一步协调立场，并通过了《拉丁美洲国家关于海洋法的宣言》。1972年6月，加勒比地区15国发表《圣多明各宣言》，宣布各国有权确定其领海宽度，领海及承袭海总宽度不超过200海里；沿海国对该区域内的自然资源享有主权权利，对大陆架享有勘探和开发的权利。《宣言》同时宣布，承袭海内允许外国船舶、飞机正常航行和飞越，并允许铺设海底电缆和管道。这就明确了沿海国在200海里区域内的权利与义务。拉美国家争取200海里海洋权的斗争推动了其他发展中国家维护海洋权益的斗争，并为第三次海洋法会议的成功召开起到了积极作用。

进入80年代后，拉美国家摆脱美国控制的斗争进一步发展。这表现在：(1) 经济一体化进程加速。拉丁美洲自由贸易协会11个成员国外长于1980年8月签署了第二个《蒙得维的亚条约》，决定成立“拉丁美洲一体化协会”(LAIA)。其宗旨是促进和协调成员国间的贸易关系，扩大出口市场，加强经济合作，在双边和多边合作的基础上实现地区经济一体化，最终建立拉美共同市场。1981年3月《条约》正式生效，拉美自由贸易协会停止活动。拉丁美洲一体化协会是目前拉美地区最重要的政府间促进一体化组织*。(2) 政治合作进程起步。80年代初，中美洲地区形势日趋严峻，

---

* 截至2001年，该协会共有12个成员国：阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、智利、厄瓜多尔、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉和古巴。

萨尔瓦多、尼加拉瓜等国内战不断发展，苏联借机向该地区渗透，美国则通过经援、军援等手段，利用洪都拉斯、危地马拉等国与苏联展开激烈争夺。中美洲和平与安全受到严重威胁。面对这一形势，哥伦比亚、墨西哥、巴拿马、委内瑞拉于1983年1月在巴拿马太平洋沿岸孔塔多拉岛举行会议，组成孔塔多拉集团，以寻求中美洲危机的和平解决办法。但美国出于自身利益需要，不断为此设置障碍。在这种情况下，阿根廷、巴西、秘鲁、乌拉圭于1985年在利马组成“利马集团”，支持孔塔多拉集团的和平努力。1986年12月，两个集团的八个成员国外长在巴西里约热内卢举行会议，决定建立“政治磋商和协调常设机构”，被称为“八国集团”，1990年3月改名为“里约集团”*。这个为解决中美洲地区冲突而建立起来的国家集团完全是由拉美国家组成的，力图排除美国对拉美政治与安全事务的干涉。中国政府重视同里约集团的磋商与合作，1990年9月，双方建立了政治对话关系。

拉美国家反对美国以及苏联霸权的斗争还表现在建立“无核区”的努力方面。1962年年中，巴西驻联合国代表提出在拉丁美洲建立无核区（NWFZ）的建议。古巴导弹危机爆发后，拉美国家切实感受到美苏争夺所带来的核战争危险。为维护本地区安全，巴西、玻利维亚、智利和厄瓜多尔向当时正在举行的第17届联大提出了有关无核区的提案，但联大当年未就该提案进行表决。1963年4月底，在墨西哥总统倡导下，上述五国发表声明，表示准备签署一项多边条约，使拉美成为无核区。11月，拉美国家再次向第18届联大提出无核区提案，并获得通过。美国投了赞成票。1967年2月14日，拉美14国在墨西哥城的特拉特洛尔科区签订了《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》，又称《特拉特洛尔科条约》。条约规定，缔约国禁止在其领土内试验、使用、制造、生产

* 截至2000年，该集团共有18个成员国：阿根廷、巴西、哥伦比亚、墨西哥、乌拉圭、委内瑞拉、智利、厄瓜多尔、玻利维亚、巴拉圭、秘鲁、巴拿马、哥斯达黎加、洪都拉斯、萨尔瓦多、尼加拉瓜、危地马拉、多米尼加。

或取得核武器，也不接受、储存、安装、部署核武器；缔约国保证只为和平目的获取或使用核物质或核装置。条约采取对缔约国分别生效的方式，无限期有效。1967年9月，条约首先对墨西哥生效。该条约包含有两个附加议定书。第一号议定书呼吁在拉美地区拥有领地的非拉美国家尊重该条约；第二号议定书呼吁有核国家充分尊重该地区的非核化地位，承诺不对缔约国使用或威胁使用核武器。随后，美、英、法、荷签署了第一号议定书，五个有核国家也签署了第二号议定书。其中，中国政府于1973年8月21日签署该议定书，苏联在提出一些附加条件后也于1978年5月签署了第二号议定书。

第六节
第三世界建立国际经济新秩序的斗争

争取建立国际经济新秩序问题的提出始于二战后，一大批民族独立国家登上了国际舞台，面对美苏激烈对抗的冷战环境，它们积极奉行和平、中立和不结盟政策，与超级大国的干涉、控制、霸权主义和强权政治展开了坚决斗争，形成了美苏两大集团之外的又一支强大政治力量。“第三世界”的崛起有力地遏制了美苏对世界霸权的争夺，推动了国际政治的多极化进程。同时，第三世界国家也面临着发展民族经济、以经济独立巩固政治独立的共同任务。为此，它们在国际经济领域展开密切合作，相互配合，力图通过“发展中国家”的集体力量，与发达国家进行斗争，为自己的经济发展创造良好的条件。由于发达国家主要集中于北半球，发展中国家大多位于南半球，它们之间的关系通常被称为“南北关系”。

长期以来，西方发达国家一直在国际贸易、货币金融、生产技术、制度规则等方面处于垄断地位，并借此对广大发展中国家进行剥削和掠夺。这种不平等、不合理的国际经济旧秩序是发展中国家的经济发展的最大障碍。为改变这一局面，亚非国家早在1955年

举行的万隆会议上就提出了各国在互利和相互尊重主权的基础上进行经济合作、共同稳定原料价格的主张。进入 60 年代后，随着力量不断壮大，发展中国家的目标更加明确。1961 年召开的第一次不结盟国家首脑会议提出了在国际贸易中废除不等价交换、稳定原料和初级产品价格的要求，初步涉及到反对国际经济旧秩序问题。在 1964 年 3 月召开的联合国第一次贸易和发展会议上，发展中国家强烈谴责发达国家霸占和掠夺发展中国家的自然资源、在国际贸易中极力维持不平等价格体系的做法，并首次在联合国系统内形成了以维护自身经济权益为目的的国家联盟——77 国集团。同年 10 月，第二次不结盟国家首脑会议首次明确提出建立“新的公正的经济秩序”的目标。

随后，发展中国家争取建立国际经济新秩序的斗争不断深化。1967 年 10 月，77 国集团第一次部长级会议通过《阿尔及尔宪章》，决定加强合作，以联合行动抵制发达国家的剥削和掠夺。1971 年 10 月，77 国集团第二次部长级会议发表《利马宣言》，强调发展中国家对其资源拥有“完全的、无限的主权”，也有权“充分参加改革世界贸易和金融制度的任何磋商和决策”。1973 年 9 月，阿尔及尔第四次不结盟国家首脑会议要求联合国召开特别会议，专门讨论发展问题。不久，中东国家发动石油斗争取得重大胜利，收回了石油价格决定权，充分显示了发展中国家的自身优势和对国际经济乃至国际政治局势的巨大影响力。

在发展中国家的积极推动下，联合国大会于 1974 年 4－5 月间召开了专门研究原料和发展问题的第六届特别会议。这是联合国成立以来首次专门讨论国际经济关系问题的大会，反映了广大发展中国家和人民的强烈愿望和正义要求。经过激烈斗争，会议通过了 77 国集团起草的《关于建立国际经济新秩序宣言》及其《行动纲领》等文件，标志着第三世界争取建立平等、公正、合理的国际经济秩序的斗争进入一个新阶段。

《宣言》明确提出了建立国际经济新秩序的目标，以及各国在此过程中所应遵循的原则：（1）各国主权平等，一切民族实行自

决，维护领土完整，不得干涉他国内政；（2）所有国家都有平等地参与解决世界经济问题的不容剥夺的权利，各国应在公平的基础上进行最广泛的合作；（3）每个国家都有权选择最适合自己发展的经济和社会制度；（4）所有国家都有权对其自然资源和国内经济活动行使永久主权，包括控制跨国公司的活动，实行国有化等；（5）发展中国家有权建立原料和初级产品生产国联合组织；（6）应着手改革现存的国际货币金融制度，改变南北方国家商品贸易中的不合理关系。

《行动纲领》进一步阐述了建立国际经济新秩序的具体内容：（1）尽快缔结商品协定，稳定世界原料和初级产品价格；发达国家应对其经济结构进行必要调整，以扩大从发展中国家的进口，同时进一步改善和扩大普惠制；（2）发展中国家应完全参与国际货币体系的决策过程，应根据发展中国家的发展需要分配特别提款权配额；发达国家应增加对发展中国家的经济援助；（3）应尽快制定根据发展中国家发展需要和发展水平实行技术转让的国际行为准则；（4）应加强对跨国公司的控制，使之符合所在国的发展计划与目标，并防止其干涉所在国内部事务。（5）促进发展中国家间的合作。

1974 年 12 月，第 29 届联大通过了《各国经济权利和义务宪章》，进一步规定了各国在国际经济活动中所应享受的权利和应履行的义务。上述三个文件为发展中国家争取建立国际经济新秩序的斗争提供了基本纲领。

南北对话

二战后，发展中国家为争取民族独立、维护国家主权、发展民族经济，与西方国家在政治、经济等领域展开了激烈斗争，其中也有许多国家积极发展与苏联的关系，以寻求苏联的支持。特别是由于西方发达国家试图继续保持其在国际经济领域的主导和垄断地位，南北关系长期处于对抗状态。随着发展中国家力量不断壮大，

特别是在中东国家石油斗争胜利后，西方国家不得不正视发展中国家的力量和合理要求，开始在南北关系上作出一些妥协，在政策上表现出一定的灵活性，与发展中国家展开南北对话。

南北对话是发展中国家与发达国家围绕改革不合理的国际经济旧秩序、加强南北经济合作等问题进行谈判和斗争的重要形式。早在60年代，一些非洲国家就曾同欧共体国家通过谈判获得了优惠待遇。1973年石油斗争爆发后，欧共体国家更加认识到调整南北关系的重要性和迫切性。1974年7月，欧共体九国与非洲、加勒比和太平洋地区46国举行部长级会议，并于1975年2月在多哥首都洛美签订了第一个为期五年的《洛美协定》。根据该协定，欧共体国家为非加太地区国家的工业品和农产品提供了关税优惠和经济援助，并支持其工业发展。随后，双方又多次续签这一协定。《洛美协定》是非全球性南北对话产生的结果，使非加太国家得到了一定实惠，对南北关系的发展起到了积极作用。

1975年12月，美国、日本、加拿大、瑞士、瑞典、西班牙、澳大利亚七国、欧共体国家与19个发展中国家* 在巴黎举行了第一次国际经济合作会议，又称南北会议（CIEC）。这是在全球范围内进行的第一次南北对话。但双方分歧严重，没有取得任何实质性结果。会议所取得的惟一成果是决定设立能源、原料、财政、发展四个委员会，讨论双方合作的具体步骤，并负责提出有关报告和建议。1977年5—6月举行的第二次会议上，发达国家虽然同意稳定原料价格和援助最不发达国家设立基金，并表示支持在联合国贸发会议范围内就建立商品共同基金继续进行谈判，但会议在建立国际经济新秩序方面并未取得什么成果。南北对话遭受挫折。

此后，发展中国家逐步把南北对话的场所转移到联合国之内。1979年第二次石油危机爆发，能源问题再次突出起来。发展中国

---

* 包括：阿尔及利亚、喀麦隆、埃及、尼日利亚、扎伊尔（今刚果民主共和国）、赞比亚、阿根廷、巴西、牙买加、墨西哥、秘鲁、委内瑞拉、印度、印尼、伊朗、伊拉克、巴基斯坦、沙特阿拉伯和南斯拉夫。

家试图利用这一机会，推动南北对话进程。在当年第34届联大上，77国集团建议在联合国范围内进行新一轮全球性南北谈判，把原料、贸易、发展、金融、能源五个领域的问题联系起来讨论，以便借助发展中国家在能源领域的有利地位迫使发达国家在国际经济领域作出全面让步。联大于当年12月就此通过专门决议，确认了全球谈判的构想和总体原则。此时拉美国家遭遇到严重债务危机，其他发展中国家也在粮食、就业、通货膨胀等方面遇到严重困难，迫切希望得到西方国家援助和支持。但西方国家此时正面临严重经济衰退的困扰，试图向发展中国家转嫁危机，对南北对话采取了消极态度。特别是由于美国阻挠，全球谈判未能举行。

1979年12月，勃兰特委员会，即"世界发展问题委员会"，又称"南北委员会"，发表研究报告《北方和南方：争取生存的纲领》指出：世界已进入一个"相互依存"的时代，"人类正在成为一个统一的社会"，经济和社会发展已成为"全球的责任"，南北对抗不可取，"只有对话与合作才能产生合理的解决办法"，特别是"南方面临着许多需要从根本上加以纠正的不利条件，因此需要建立新的国际经济秩序"。报告建议尽快举行南北国家的最高级会议。在这一报告的影响下，南方14国和北方八国的国家元首和政府首脑于1981年10月在墨西哥的坎昆举行了关于合作与发展的国际会议。在这次南北对话的最高级会议上，包括中国在内的发展中国家和大多数发达领导人都对举行全球谈判、加强国际经济合作的设想表示赞同，但由于美国的消极立场，会议未能就全球谈判的具体时间和议程达成一致。南北对话陷于停顿。

南南合作

发展中国家在与发达国家进行斗争、争取合作的同时，相互之间也在政治、经济、文化等各方面密切配合，相互支持，形成了国际社会的新型关系即"南南合作"。南南合作的基础是发展中国家相同或相似的历史遭遇，以及巩固独立、发展经济的共同的现实任

务，其最终目的是通过集体力量，提高国际地位，最大限度地促进发展中国家的发展。

南南合作是随着民族解放运动的发展、集体意识的增强而发展起来的。1955年亚非国家召开的万隆会议是第三世界国家在政治领域进行的首次合作，拉开了南南合作的序幕。进入60年代后，南南合作迅速发展，不断深化，从地区性合作到全球性合作，从政治领域的合作到经济领域的合作，从一般性的协调到较高程度的一体化进程，形成了多层次、多形式、有组织、有纲领的全面发展的局面。

不结盟运动和77国集团既是发展中国家合作关系发展的结果，也在推动南南合作进一步发展方面扮演了主导作用。不结盟运动主要是发展中国家的政治联盟，为发展中国家在反帝反殖反霸、维护世界和平方面加强合作提供了有效机制，但它从一开始就关注经济发展问题。不结盟国家第二次首脑会议（1964年）首次明确提出建立“国际经济新秩序”的目标；第三次首脑会议（1973年）首次提出发展中国家在经济发展中应遵循自力更生，以及集体自力更生的原则，这为南南合作提供了思想基础；第四次首脑会议（1973年）首次提出南南合作与南北对话的主张。77国集团是发展中国家间的经济性联盟，为发展中国家在联合国系统各机构内就经济与发展问题进行磋商、协调立场提供了机制保证。77国集团还起草了1974年第六届特别联大通过的《建立国际经济新秩序宣言》和《行动纲领》，为促进南北对话、推动国际经济新秩序的建立做出了直接贡献。

建立国际经济新秩序提出之初，南南合作主要是围绕改革现存的南北关系展开的。1975年南北对话启动后，鉴于发达国家的消极立场，发展中国家意识到，南方的经济发展和国际经济新秩序的建立不能单靠发达国家的让步来实现，更多地要依靠集体自力更生，要靠南方国家间的相互合作。1976年初，77国集团在马尼拉举行第三次部长级会议，决定在发展中国家之间开展经济合作；同年9月，77国集团在墨西哥城第一次专门讨论了南南合作问题，

强调要实现南方国家次区域性、区域性和区域间的一体化，加强各经济集团之间的相互合作。

1979年2月，77国集团第四次部长级会议在坦桑尼亚的阿鲁沙举行，通过了《争取集体自力更生纲领和谈判纲要》。文件强调发展中国家进行集体自力更生的重要性，明确指出，“最优先地实施发展中国家间的经济合作”是“集体自力更生策略的关键因素”，是“建立国际经济新秩序的基本组成部分”，其目标是加强发展中国家间的经济和贸易关系，增强其同发达国家的谈判能力，减少对发达国家的依赖，进而建立一种新型的国际经济关系。会议还建议在发展中国家间建立全球贸易优惠制度，建立发展中国家多国销售企业，开展技术转让和研究方面的合作，对最不发达国家提供援助等。1981年5月，77国集团在委内瑞拉召开高级会议，通过了《加拉加斯发展中国家经济合作行动纲领》。《纲领》指出，南南合作是该集团改组国际经济关系、建立国际经济新秩序的不可分割的组成部分；强调要加强发展中国家的团结合作，坚持集体自力更生原则。《纲领》还提出了在贸易、技术、食品和农业、能源、原材料、工业化等方面进行合作的具体措施。

70年代末80年代初南北对话陷于停顿之后，发展中国家更加重视南南合作。1982年2月，44个发展中国家在印度举行会议，讨论了进一步发展南南合作的步骤。1983年4月，来自26个国家的学者和政治家在北京举行了第一次南南合作会议，就解决南北问题提出了一系列方案和措施，并就南南合作问题进行了讨论。1984年和1985年又分别在哥伦比亚的卡塔赫纳和津巴布韦的哈拉雷召开了第二、第三次南南合作会议。

与此同时，发展中国家也在具体的经济领域采取切实措施，使南南合作在80年代取得了引人注目的进展。在货币金融领域，发展中国家建立了一系列区域性多边清算机构，以支持区域性的支付安排，解决成员国的外汇短缺问题；它们还建立了一些援助机构，对区域内发展中国家提供财政支持。由中东产油国设立的国际发展基金会，在1973—1984年间为发展中国家特别是其他阿拉伯国家

提供了148亿美元的多边援助。在生产与贸易领域，发展中国家也通过成员国的区域性安排在许多领域展开生产协作，相互开放市场，提供关税优惠。此外，77国集团从1982年开始着手谈判，试图在成员国间建立起“全球贸易优惠制度”（GSTP），试图通过关税优惠促进成员国间的贸易和经济发展。该制度特别强调要重视最不发达国家的特殊需要并采取具体措施。1988年4月，48个发展中国家签署了有关协定，1989年4月生效。

但由于发展中国家数量多，分布广，经济发展水平和社会文化背景差异较大，经济发展战略及经济发展目标也各有不同，加之长期殖民统治所留下的矛盾纠纷，全球性的南南合作面临着诸多的困难。在此情况下，发展中国家间区域内的合作得到了迅速发展，如东南亚国家联盟、西非经济共同体、拉丁美洲一体化协会、海湾合作委员会（1981年）、南亚区域合作联盟（1985年）等，区域性合作逐渐成为南南合作的主要形式。这种合作既满足了发展中国家通过合作发展经济的需要，也符合发展中国家所面临的现实，有着良好的发展前景。

发展中国家反对海洋霸权的斗争

反对海洋霸权、捍卫海洋权益的斗争是从拉美国家开始的。50年代中后期，这一斗争扩展到亚非地区，埃塞俄比亚、伊拉克、沙特阿拉伯、埃及、伊朗、利比亚等国先后把领海宽度扩大到12海里。1970年第25届联大通过决议，决定在1973年召开新的海洋法会议。亚非国家捍卫海洋权益的斗争随之进入高潮。

到70年代初，非洲的大部分国家已取得独立地位。为维护国家主权，保护海洋资源，发展民族经济，1971年6月在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行了非洲统一组织部长理事会第17次例会。会议宣布，非洲国家对它们的近海渔业资源具有永久主权。这一行动意味着非洲国家争取海洋权益的斗争采取了有组织的联合斗争形式。1972年6月，非统组织专门召开部长理事会会议，协调各成

员国在即将召开的海洋法会议上的立场。与此同时，17个非洲国家在喀麦隆首都雅温得举行了海洋法问题讨论会，重申了自己的海洋权，提出了“经济区”概念，并强调了自己对该区域的“专属管辖权”。1972年8月，肯尼亚向联合国海底委员会提出了设立“专属经济区”的建议。1973年5月，非统组织部长理事会召开第21次例会，通过了《非统组织关于海洋法问题的宣言》，就领海、专属经济区、海洋科学研究、海洋环境保护、以及关于国家管辖范围以外海床及底土的国际机制等问题表明了立场。1973年7月初，第十届非洲国家首脑会议批准了这一《宣言》，接受和承认了肯尼亚提出的“专属经济区”概念。非洲国家所做的这些努力为海洋法会议的召开及海洋法体系的完善作出了重要贡献。

亚洲国家积极支持和参与广大发展中国家维护海洋权益的斗争。在这方面，亚洲国家曾采取过多边行动，如印尼、新加坡、马来西亚于1971年11月发表公报，统一了它们在马六甲海峡和新加坡海峡问题上的立场；也采取过单边行动，通过国内立法宣布了自己的领海宽度。亚洲国家还通过77国集团、不结盟运动和联合国，支持和配合拉美及非洲国家反对海洋霸权、捍卫海洋权益的斗争。

1973年12月，联合国第三次海洋法会议在联合国总部开幕。发展中国家以积极的态度参加了谈判，同时也与谋求海洋霸权的企图进行了坚决斗争。1982年4月会议最终通过了《联合国海洋法公约》，1994年11月6日生效。该《公约》涉及与海洋法有关各个方面，基本上体现了广大发展中国家的主张和要求，为建立较为公正、合理的国际海洋秩序奠定了基础。

第七章

美国对外战略调整与东西方关系缓和

第一节 美国的内外困境

美国霸权地位的动摇 二战结束后，美国凭借强大的经济、军事实力大肆扩张，建立了全球性霸权。但到20世纪60年代末70年代初，美国在国内外都遇到了前所未有的困难和挑战，霸权地位受到严重冲击。

首先，美国国内经济状况日趋恶化。二战期间，美国由于战争刺激出现了空前的经济繁荣。二战结束特别是冷战爆发后，为促进盟国经济复兴，扩大在第三世界的影响，美国不断增加对外援助和对外投资，导致大量资金外流；军费开支不断增加，仅直接或间接用于朝鲜战争和越南战争的费用就高达5100多亿美元；财政状况也日趋严峻，1965—1968年连续四年出现财政赤字，总额达393亿美元，超过了过去19年的总和；通货膨胀随之加剧，由1966年的3%上升到1970年的6.5%。这些因素严重影响了美国的国内投资，削弱了国民经济良性发展的基础。1969—1970年间，美国爆发了战后第五次经济危机。

其次，美国的国际经济地位受到冲击。冷战期间，美国不仅为盟国提供了大量经济援助，而且扮演了盟国安全"保护伞"的角色。这一角色加重了美国的经济负担，却使它的盟国无须承担太多的国防费用而将更多的资金用于经济领域，最终导致西方国家经济的不平衡发展。1950—1972年间，美国经济增长速度为4.6%，法国为5.9%，德国为7.7%，日本则高达14.5%。美国、西欧和日本之间的经济力量对比因此发生了不利于美国的变化。1955—1970年间，美国在世界国民生产总值中所占比重由36.3%下降到24.5%，日本从2.2%增加到7.9%，英、法和西德也从13.3%上升到15.8%。资本主义世界形成了美国、西欧、日本三足鼎立的经济格局。

20世纪60年代以来，美国的对外贸易状况发生逆转，贸易赢余持续减少，进入70年代后不断增加的贸易逆差更使美国的国际收支状况急剧恶化。美国不得不动用大量黄金作为补偿。1960年，国外美元拥有量首次超过美国的黄金储备，人们对美元的信心受到动摇。1960年11月爆发了抛售美元、抢购黄金的第一次美元危机，此后大小危机不断，到1973年3月共达十次之多。美国被迫于1968年放弃统一的黄金官价，实行黄金双价制，除每盎司35美元的官价外，黄金价格也可随市场需求自由浮动。1971年8月，美国宣布实行新经济政策，停止外国用美元向美国兑换黄金。1971年12月和1973年1月，美国先后两次宣布美元贬值。这样，二战后确立的以美元与黄金挂钩、各国货币与美元挂钩为特点的资本主义国际货币金融体系宣告瓦解。

经济霸权的衰落直接冲击了美国的政治霸主地位。随着西欧、日本经济实力的恢复，它们在政治、外交、甚至军事上日益表现出独立自主倾向，不愿再惟美国马首是瞻，而是更多地从自身利益出发制定自己的对外政策。美国对盟国的控制能力大为下降。

从20世纪60年代中期开始，美国出现了严重的社会危机。刚卷入越战时，美国政府曾得到国会、公众及舆论媒体近乎一致的支持。随着越南战争长期化、美军伤亡不断增加，美国社会对政府的

越南政策失去了信心。60年代后期，反战运动迅速发展，声势浩大，席卷全国，加之黑人民权运动、“新左派”运动、“反主流文化运动”的展开，美国出现了前所未有的动荡局面，美国社会几乎到了“分裂”、崩溃的边缘。在此背景下，“新孤立主义”思潮日渐发展起来，要求减少美国在海外承担的义务，执行与国力相适应的对外政策，把注意力更多地从国外转向国内。1969年，民主党参议员曼斯菲尔德提出一项要求美国从欧洲部分撤军的修正案，最后仅以几票之差未获参议院通过。

美苏力量对比的变化到20世纪60年代末70年代初，美国与苏联的力量对比发生了有利于苏联的明显变化。赫鲁晓夫上台后着手进行政策调整，苏联经济得到了相当程度的发展，勃列日涅夫进一步巩固了这一势头。1950年，苏联的国民收入和工业产值仅相当于美国的30%左右，到1960年分别上升到58%和65%，1970年又提高到65%和80%以上。此外，与美国的社会动荡、信任危机、政府决策能力及政策有效性受到制约的状况相比，苏联政局比较稳定，勃列日涅夫的领导地位较为稳固，有效地控制着苏联社会和政府决策。这为苏联军事力量的发展提供了有利条件。

1962年，美国的战略核武器在数量和质量上仍全面领先于苏联。肯尼迪政府正是以此为后盾，迫使赫鲁晓夫在古巴导弹危机中作出让步。此后，苏联卧薪尝胆，加快了战略核武器的发展步伐。勃列日涅夫上台后，利用苏联高度集中的计划经济优势，加紧与美国的军备竞赛，在当时国民收入约相当于美国的一半的情况下，将社会总产值的15%左右用于军费开支，而在工业投资中，重工业占到85%以上，由此奠定了军事工业的雄厚基础，苏联的战略核力量也得到迅速发展。据美国方面的资料，1962年古巴导弹危机爆发时，美国与苏联的战略核武器（包括洲际导弹、潜射导弹、战略轰炸机）分别为1038件和265件，十年后，美国的战略核武器增加了一倍多，达到2165件，苏联则增加了七倍多，达到2167件。尽管美国在潜射导弹、战略轰炸机以及多弹头分导技术方面仍然领先于苏联，但它在运载工具和投掷重量方面已丧失了对苏优

势。美苏之间基本上形成了核均势，而且这一力量对比继续朝着不利于美国的方向发展。60年代，苏联先于美国发展和部署反导系统，以削弱美国核力量的有效性。苏联的海军力量也得到巨大发展，使之从过去的近海防御型发展为能对美国构成威胁的远洋海军，核潜艇数量大大增加，对美国的海洋霸权提出了挑战。与此同时，苏联继续保持和发展了它在坦克、装甲车、火炮、总兵力等常规力量方面的传统优势。

二战结束后，亚非拉地区掀起了一场声势浩大的反对帝国主义和殖民主义的民族独立和民族解放运动，一大批国家以独立姿态登上国际政治舞台。为巩固民族独立，发展民族经济，维护世界和平，这些新独立国家走上了联合合作的道路。20世纪50年代中期，新独立的亚非国家召开了具有历史意义的万隆会议；进入60年代后，不结盟运动不断发展，把斗争矛头指向美国的新殖民主义和美苏的争霸活动，“77国集团”则成为亚非拉国家反对西方经济霸权、争取建立国际经济新秩序的重要工具。事实表明，广大亚非拉国家已发展成为具有共同利益、共同目标的“第三世界”，它们的斗争不断深化，从反帝反殖到反霸，从谋求民族独立到寻求经济发展，成为国际政治舞台上一支独立的政治力量。第三世界国家的人口占世界总人口的70%，领土面积占全世界的65%，它们的崛起对美苏争霸的两极格局构成了严重冲击，有力地改变了国际政治力量的对比。

第三世界的崛起也改变了联合国的面貌。冷战爆发后，联合国逐渐沦为美苏争霸的工具，它的作用也没有得到应有的发挥。到70年代初，联合国会员国已由最初的50个增加到100多个，其中第三世界国家占到3/4以上。大国，特别是美国操纵联合国的局面由此得到改变，联合国也成为第三世界国家参与世界事务、反对美苏霸权的重要场所。

中国一贯反对帝国主义、殖民主义和霸权主义，是第三世界的重要成员。它所坚持的独立自主和平外交政策得到了广大第三世界国家的广泛认同和支持。60年代以来，第三世界国家越来越强烈

地反对美国把中国排挤在联合国之外的企图。在它们的支持下，中国终于在1971年重返联合国，大大增强了第三世界的力量。

第二节　美国对外战略的调整

尼克松主义的出台

在1968年的大选中，美国选民抛弃了因发动越南战争而声明狼藉的民主党，选择了共和党候选人理查德·尼克松。这表明，严峻的内外困境使美国人认识到了改弦更张、调整政策的迫切需要。

尼克松对国际形势的变化、美国地位的衰落有较为清醒的认识，主张采取较为现实的政策来实现美国的战略目标。早在1967年10月，他就在《外交》季刊上发表文章指出，越南战争使美国政治、经济和军事处于严重的紧张状态，提出了由亚洲国家承担抑制当地共产主义的责任、美国对此给予支持的主张。竞选期间，尼克松进一步指出，现在“已到了美国必须重新估量它在世界上的作用和责任的时候了”。为继续维持美国的霸权地位，1969年1月尼克松上台后，立即与基辛格着手调整美国的对外战略。

1969年7月25日，尼克松在关岛对随行记者发表非正式谈话，初步阐述了他的亚洲政策：美国将恪守对亚洲盟国的条约义务，同时希望由亚洲国家自己来承担国内安全和军事防务责任，除非存在某个核大国的威胁。这一政策随之被称为“关岛主义”。

11月3日，尼克松对全国发表广播电视讲话，正式公布了美国对亚洲的新政策：（1）美国将恪守全部条约义务；（2）如果某个核大国威胁到美国的盟国或其他对美国国家安全至关重要的国家的安全与自由，美国将提供保护；（3）在面临其他类型的侵略时，美国将对盟国提供军事和经济援助，但希望直接遭受威胁的国家为自己的防务承担主要责任。尼克松希望通过这一政策调整，避免由于

盟国的过分依赖而把美国拖进朝鲜战争那样的冲突当中。

1970年2月8日，尼克松向国会提交了题为《70年代美国的对外政策：争取和平的新战略》的长篇咨文，进一步指出，美国将参加各盟国和朋友的防务与发展活动，但美国不能也不会制定全部计划，执行全部决定，承担全部防务责任。只有在美国的帮助真正起作用、而且符合美国自身利益的时候，美国才会提供帮助。这样，尼克松就把最初针对亚洲的“关岛主义”适用于全世界，形成了新的全球战略，即“尼克松主义”。

尼克松主义以“伙伴关系”、“实力”和“谈判”作为三大支柱。所谓“伙伴关系”是指美国要加强同北约盟国、日本以及其他自由国家的关系，鼓励它们分摊更多负担，承担更大责任，与美国一起共同对付苏联的威胁。美国的对外政策继续以“实力”为后盾，通过强大的军事力量，对苏联实施有效威慑，确保自己和盟国的安全。尼克松主张从实力地位出发，把“谈判”作为处理同共产党国家关系的主要途径，制约苏联，同时改善与中国的关系，扭转外交被动局面。

尼克松主义是美国霸权地位衰落的产物和表现，是二战结束以来美国对外政策的重要转折点。此后，美国由战略攻势转变为战略守势，扩张战略也为收缩战略所取代，对70年代国际局势的缓和起到了积极的推动作用。但尼克松主义并不是要退回到孤立主义。它没有放弃战后美国外交政策的基本目标，没有否定所承担的条约义务，相反它表达了美国继续参与世界事务的决心。尼克松主义的实质是，在美国国力衰落的情况下，选择性地承担国际义务，通过推行与国家力量相适应的对外政策，继续维持美国的霸权地位。

美国的战略收缩

在尼克松主义指导下，美国对它的军事战略做了修订，提出了“现实威慑战略”。其主要内容为：（1）在核力量方面，以“充足”论代替“优势”论。冷战以来，美国一直通过激烈军备竞赛谋求对

苏核优势。尼克松上台后，鉴于美苏核力量对比的变化和美国面临的困境，在1969年1月29日的第一次记者招待会上把自己的目标限定为确保美国拥有“充足的军事力量”，1970年正式宣布将根据“充足”原则来规划和部署美国的战略核力量，以维持有效报复能力，阻遏潜在对手发动战争的企图。这一新战略意味着美国承认了美苏之间的核均势，并准备在此基础上与苏联展开争夺。(2) 在常规力量方面，放弃“两个半战争”理论，代之以“一个半战争”，即在欧洲与苏联和华约军队打一场大规模战争，在东北亚或中东波斯湾地区打一场局部战争。这一调整的依据是，中苏关系破裂使两国联手同时在欧亚两个战场与美国打大规模战争的可能性大为降低。(3) 实施与盟国分担责任的“总体兵力”方针，即美国不再承担自由世界的全部防务责任，而要推动盟友与美国一起分担防务负担。具体考虑是：战略核战争依靠美国的核力量；战区核战争由美国承担主要责任，有核盟国也要承担部分责任；战区常规战争由美国和盟国共同分担责任；地区性的局部战争由当事国或盟国承担主要责任。这一军事方针突出强调了合作安全，旨在排除或减少美军特别是地面部队卷入地区性战争的可能性。

根据这一军事战略，美国加速部署反弹道导弹系统，大力发展分导多弹头导弹，以抵消苏联的导弹数量优势，保持充足核力量；对常规力量特别是地面部队则进行大规模削减，其中包括海外驻军。尼克松在任期间，美军人数从1968年的354万减为1974年的216万，海外驻军由1968年的120万减为1973年的54万，军费开支也由1968年的812亿减少到1973年的784亿。

与尼克松主义相适应，美国调整了外交战略，积极推行多极均势外交。自冷战爆发到60年代末，美国的对外战略一直是以“两极”世界为基础的。尼克松上台后，清醒地认识到了国际格局所发生的巨大变化。他明确指出，当今世界上不再仅仅只有美苏两个超级大国，而是出现了美国、苏联、西欧、日本、中国五大力量中心，它们将决定世界在本世纪最后1/3时间的前途。尼克松和基辛格据此认为，美苏两国对世界的支配地位已不复存在，取而代之的

将是多极世界，美国必须正视这一现实，奉行均势外交，以维持多极世界的稳定。

多极均势外交的核心是美苏关系。尼克松主义的“三大支柱”基本上是围绕均势外交而设计的。“实力”与“谈判”是维持美苏均势的基础和重要手段，加强“伙伴关系”也是希望通过与西欧和日本的协调，扭转美国国力衰落而出现的对苏劣势，以维持东西方力量平衡。为维持美苏均势，尼克松政府还采取了最具历史意义的外交行动。1972 年尼克松正式访华，抛弃了对华“遏制”与“敌视”政策，打开了中美关系的坚冰。这一政策调整的目的在于“联华反苏”，在中美苏之间形成“战略三角”。毫无疑问，均势外交的推行扩展了美国的外交回旋余地，增强了美国的全球灵活性，使得美国在与苏联的争夺中赢得了某种程度的主动。但抛弃过去以力量优势谋求世界霸权的政策而推行均势外交，说到底也是一种战略收缩。

结束越南战争是美国战略收缩的又一个重要表现。尼克松上台时，美国在越南的军事人员已达 54 万，伤亡人数每周约 200 人。越南战争在军事、经济、政治和社会各方面均成为美国的沉重负担。结束越南战争，把美军撤出越南就成为尼克松海外战略收缩的当务之急。但出于国际信誉及其在亚洲乃至全球的战略利益考虑，尼克松在越南采取了两方面的政策：一是在逐步撤军的同时，加紧帮助南越加强军事力量，试图通过越南战争“越南化”实现所谓“体面的和平”，二是和谈与战争并举，企图通过扩大侵略战争强化自己的谈判地位，实现其政治目的。但在印支人民的联合打击下，美国不得不承认自己的失败，于 1973 年 1 月同越南三方签订协定，撤出了全部侵越美军。

第三节 东西方关系的缓和

尼克松的对苏缓和政策

冷战以来，美苏关系持续紧张。尼克松上台后，力图改变对苏策略，在继续与苏联展开激烈争夺的同时，灵活处理美苏关系，通过“对话”改变两国间的僵硬对抗状态。尼克松在就职演说中表示，要在美苏关系中开辟“一个谈判的时代”，这就为推行对苏“缓和”政策定下了基调。“缓和”政策的基本构想是，通过持续不断的谈判与磋商，用军控协议限制苏联扩充军备的企图，维持双方军事力量的大体均衡，避免发生直接军事冲突，同时与苏联达成经济协议，满足它的某些经济要求，促使其对扩张行动加以克制，在双方之间建立更富于建设性的关系，最终从对抗走向合作。

为实现这一政策目标，尼克松政府提出了“连环套”原则，即就一系列范围广泛的重大问题同时与苏联展开谈判，利用这些问题之间的相互联系，通过某一问题上的进展推动其他问题的谈判，最终编织一个协议网络；同时，根据苏联对西方资金、技术的迫切需要，给予它贸易最惠国待遇并提供贷款，促进美苏经贸关系的发展，强化苏联对美国的经济依赖，把它套进上述网络，制约其国际行为，牵制其扩张行动。基辛格认为，“苏联在同西方这种网络结成利害关系后，就可能更多地意识到，如果回到对抗，它将遭到何种损失”，从而迫使它采取较为理智的对外政策。尼克松在任期间两次访苏，同勃列日涅夫举行了多次会谈，基辛格也先后九次访问苏联。美苏还就军备控制、经济合作等问题签署了 30 余个条约、协定、议定书，使美苏关系在很大程度上摆脱了冷战对抗状态，进入缓和时期。尼克松的缓和政策在随后的福特时期和卡特时期都得到了不同程度的继承。

勃列日涅夫的缓和战略

就在美国调整对外战略和对苏政策的时候，苏联也在酝酿着对外战略的调整。其背景是，到20世纪70年代初，苏联的经济、军事实力均已得到相当程度的发展，不仅在常规力量方面保持和扩大了对美优势，而且在战略核力量方面取得了与美国的大体均衡；美国由于国力衰落，实行战略收缩，强调通过谈判寻求美苏缓和；西方阵营发生分化，西欧国家在经济力量日益发展的同时，积极推进一体化进程，在对外政策上表现出日益强烈的自主性，它们积极调整对苏政策，在欧洲地区出现了缓和气氛；第三世界迅速崛起，掀起了反对西方控制、反对美国干涉的斗争，这为苏联提供了扩展其影响的新领域。国际形势的这些变化使得苏联对外战略调整成为可能。

当然，苏联也面临着一系列压力：苏联的综合国力与美国还有相当大的差距，迫切需要西方的资金、技术以进一步发展经济；社会主义阵营完全破裂，中苏对立加剧，美国试图利用这一局面“联华反苏”，苏联希望通过缓和与西方的关系，避免战略被动；苏联认识到，它在国际事务中的作用仍然是有限的，“不是一切都取决于苏联”，也“并不是处处都像我们所希望的那样迅速地向预定的目标前进”，这些都使苏联感到了调整对美政策的必要。

1969年尼克松上台后不久，勃列日涅夫就在许多场合提出了实现欧洲缓和的主张。1970年底，苏联外长葛罗米柯向苏共政治局提出外交政策备忘录，建议采取措施使美国认识到同苏联进行直接对抗是没有前途的，避免这种对抗才“符合美国最大的国家利益”，同时强调苏联必须与美国实行和平共处以及与美国达成符合苏联利益的协议的必要性。苏共政治局批准了这个备忘录，决定积极发展与尼克松政府的关系。

1971年4月，勃列日涅夫在苏共24大上提出了“和平纲领”，强调要把“缓和”摆在“巩固和加强苏联和平共处外交政策的首

位”，奉行缓和战略。其要点为：和平解决国际争端，不使用武力和以武力相威胁；承认战后欧洲现实，保障欧洲集体安全；停止军备竞赛，撤消外国军事基地；召开国际会议，讨论核裁军问题；消除殖民主义制度；在环境保护、防治疾病和开发自然资源等方面进行国际合作。勃列日涅夫表示，苏美关系的改善符合苏联人民和美国人民的利益，有利于巩固世界和平，“我们的出发点是，苏美两国之间关系的改善是可能的”。从此，苏联对美国展开了积极的“缓和”攻势。

苏联的缓和政策带有明显的进取性和强硬色彩。勃列日涅夫在表示与不同社会制度国家和平共处的同时，强调要支持民族解放运动，与发展中国家进行全面合作。苏共24大为此发出了要求“给予印度支那人民自由与和平”的呼吁书，表示“坚决地反对美国统治集团的侵略政策”。勃列日涅夫郑重表示，“我们对谁都没有领土要求，我们不威胁任何人，也不准备进攻任何人”，“但是，谁也不要试图用最后通牒和武力的语言同我们谈话”；“我们拥有一切手段——真诚的和平政策，强大的军事，人民的团结——用以保障我们的边界不受任何挑衅者的侵犯”。

苏联的缓和政策与美国的缓和政策有很大不同。前者是在苏联国力呈现积极发展势头的情况下提出的，目的在于以缓和掩盖其进攻意图；后者则是在美国国力衰落的背景下提出的，是战略收缩的一部分。尽管如此，美苏对外战略调整仍然为两国关系的改善创造了条件，也为东西方关系的缓和铺平了道路。

美苏首脑会谈

20世纪70年代的东西方缓和集中体现在美苏关系缓和上，而美苏关系缓和主要又体现在两国首脑的频繁互访和限制战略武器谈判等方面。

50年代中期，美苏曾寻求通过“首脑外交”解决两国所面临的迫切问题。尼克松上台后仍把最高级会谈看作缓和两国关系的有

效途径，表示愿意与苏联领导人就两国分歧进行商谈。苏联方面，为消除入侵捷克所带来的消极影响、强化对中国的孤立，也在1969年多次表示准备同美国举行首脑会谈。但由于尼克松把结束越南战争作为上任后的首要目标，并没有把美苏首脑会谈真正列入议事日程。

1970年以后，尼克松政府在对外政策上面临的国内压力越来越大：越南问题没有取得任何进展，1969年11月开始的美苏限制战略武器谈判也遇到了重重困难。为缓解国内压力，尼克松政府改变了对首脑会谈的态度，并于4月向苏联进行了试探，但它在印度支那扩大战争、入侵柬埔寨的行动却使苏联失去了对首脑会谈的热情。

1971年初，苏联对美苏首脑会谈的态度逐渐积极起来。这一转变既有苏联的国内因素，也有国际因素。1971年4月，勃列日涅夫在苏共24大上提出"和平纲领"，把"缓和"摆在苏联外交政策的首位，表示要改善同美国的关系。苏联对美政策与美国的对苏政策在缓和问题上找到汇合点。在国际上，中美和解进程正式启动。1971年4月，中美展开"乒乓外交"，随后尼克松又宣布放松对中国的禁运措施；7月初，基辛格秘密访华，7月15日中美同时宣布尼克松将于次年5月前访华。四天后，苏联驻美大使多勃雷宁对基辛格表示，完全赞成举行首脑会晤，并试探会晤能否在尼克松访华前举行。中国因素成为美苏首脑会谈的重要推动力。1971年8月10日，苏联正式向尼克松发出访问邀请。9月7日，双方就尼克松访苏日期达成协议。

1972年5月22—30日，尼克松访问苏联，与勃列日涅夫举行会谈。这是二战结束以来美国总统对苏联的第一次访问。会谈期间，双方签署了《美苏相互关系原则》，规定以和平共处作为核时代处理两国关系的出发点；尽一切可能避免军事对抗，防止核战争；彼此尊重平等基础上的安全利益，不谋求单方面军事优势；本着克制、互惠、互利的精神通过谈判和平解决争端；加强军备控制，最终实现全面彻底裁军，确保有效的国际安全体系；加强两国

在政治、经济、科技等方面的合作与交流。

会谈中，双方最关心的是限制战略核武器等军备控制问题。经过讨价还价，双方签署了《关于限制反导弹系统条约》，又称“反导条约”或“ABM条约”；和《关于限制进攻性战略武器的某些措施临时协定》，又称“第一阶段限制战略武器协定”或“SALT—I”。根据前一个文件，双方商定各自仅部署2个反弹道导弹系统；根据后一个文件，双方为五年内各自拥有的核导弹的数量确定了最高限额。

会谈期间，双方签订了《海上事件协定》，为避免公海水面及其上空的偶发事件引发军事冲突规定了相关措施。这是二战后美苏签订的第一个海上军事协定。

双方还就两国在卫生、环境、技术、空间等领域的合作达成了具体协议，并决定成立“联合贸易委员会”，促进两国经济关系的发展。同年10月，双方签订贸易协定。

这次首脑会谈标志着美苏缓和高潮的到来，两国关系由此进入了一个新阶段。通过会谈，美苏承认了双方之间的力量均衡，苏联借此巩固了它的超级大国地位，美国也得以在一定程度上限制了苏联核力量的发展势头，并把60年代末开始的欧洲缓和纳入了美苏缓和轨道。美苏缓和对中美苏战略关系也产生了一定影响。它在一定程度上缓解了苏联由于中美关系解冻所面临的压力，也使美国在这一新建立的三角关系中处于比中苏更为有利的地位。

美苏缓和，美中和解，无疑增加了尼克松的政治资本。1972年11月，尼克松获得连任。这为美苏缓和进程的继续提供了保证。1973年1月越南问题的解决又消除了美苏关系的另一个重要障碍。在此背景下，勃列日涅夫于1973年2月致信尼克松建议举行新的首脑会晤。此时受到“水门事件”严重困扰的尼克松也想借机摆脱在国内面临的困境，双方迅速达成协议。

1973年6月16—25日，勃列日涅夫访问美国。这是1959年赫鲁晓夫访美14年后苏联最高领导人的首次美国之行。访问期间，双方重申了普遍彻底裁军包括核裁军的最终目标，表示要通过谈判

积极寻求限制和结束军备竞赛的新措施，商定在一年内就限制进攻性战略武器问题达成“永久性”协议。双方强调要“在和平共处和同等安全的基础上”继续发展两国关系，签订了《美苏关于防止核战争协定》，规定美苏应努力避免双方之间以及任何一方与他国之间爆发核战争的可能性；一旦双方之间或任何一方与他国之间出现核冲突危险，或者其他国家之间出现核战争危险而涉及缔约双方或任何一方时，双方应立即进行紧急磋商，并尽一切努力避免核战争。协定强调，本协定不影响或损害缔约国对其盟国或其他国家承担的义务。

经过会谈，双方进一步拓宽了合作领域，就农业、海洋研究、交通运输、文化科学交流、和平利用原子能等领域的合作问题签署了一系列协定。勃列日涅夫对美国迟迟不给苏联最惠国待遇表示不满，他在访问期间会见了 20 多名美国参议员和 50 多名美国企业家和银行家，为推动美苏经贸关系的发展展开积极游说。双方最后发表联合声明，表示要加强两国的贸易和经济关系。此外，双方还讨论了欧安会及欧洲裁军问题、中东和印支局势问题，以及其他双边问题。

1974 年 6 月 27 日—7 月 3 日，尼克松第二次访问苏联。双方就采取措施缓解军备竞赛问题取得了新的共识。美苏英 1963 年签订的《部分禁止核试验条约》没有把地下核试验包括在内。在这次首脑会谈中，苏联建议全面禁止核试验，以及两国从地中海撤走载有核武器的舰只和潜艇。尼克松鉴于国内对美苏缓和的意见分歧，表示拒绝。经过谈判，双方签订了《美苏限制地下核武器试验条约》，决定对地下核试验进行当量限制：自 1976 年 3 月 31 日起，双方在各自管辖或控制下的任何地方，禁止、防止和不进行 15 万吨以上当量的地下核试验，为“和平目的”而进行的核试验不在此限。这一条约明显为双方继续进行核试验留下了余地。但美国国会以该条约没有规定充分的核查措施为由长期拒绝批准，直到 1990 年美苏达成新的核查协议后，该条约在签订 16 年后才得以生效。

在军备控制方面，双方也取得了一些新进展，同意各自将

1972年商定建立的2个反导系统削减为1个，但双方在限制进攻性战略武器方面的立场却有所倒退，放弃了在1974年就全面限制战略武器签订"永久性"协议的目标，提出在《临时协定》于1977年期满前签订有效期至1985年的新协定的主张。不过双方商定在1974年年底前举行一次"小型最高级会议"，继续讨论限制战略武器问题。

会谈中，双方就经济、工业、技术合作、能源合作、人造心脏研究等领域的合作达成了协议，并决定在对方建立2—3个总领事馆。

会谈期间，苏联还企图与美国在中国问题上达成某种谅解。勃列日涅夫在与尼克松的单独会谈中，提出美苏签订无条件互不侵犯条约，试图在中美关系改善的情况下，为自己保留对中国为所欲为的余地。尼克松指示基辛格研究互不侵犯这一建议，并把它纳入年底举行的"小型最高级会议"议程当中。但这次会议尚未举行，尼克松就由于"水门事件"被迫于8月9日辞职。

福特继任后继承了尼克松的对苏"缓和"政策。1974年11月23—24日，福特与勃列日涅夫在海参崴举行了"工作会谈"，双方"决心使美苏关系改善的过程不断发展并不致逆转"，表示要严格履行各自的条约义务，继续为防止核战争、限制战略武器作出努力，并同意签订一项新协定以取代1972年的《反导条约》，从而把尼克松在任时的意向继承了下来。双方强调了中欧裁军会议的重要意义，同意在不对任何一方的安全构成损害、禁止单方面取得军事优势的基础上寻求彼此都可接受的解决办法。双方还表示要继续加强两国在贸易、经济、科技与文化交流等方面的合作。

尼克松所推行的对苏缓和政策从一开始就遭到国会甚至行政部门内部一些人的反对，到福特时期，苏联在第三世界不断加剧的扩张行动进一步削弱了美国对苏缓和政策的国内基础。1975年苏联利用古巴对安哥拉事务进行大规模干涉之后，在国内的强大压力下，基辛格于当年年底在一次记者招待会上表示，苏联已成为一个进入扩张主义阶段的"真正超级大国"，"缓和"日益陷入危机。

1976年1月，基辛格在访苏前夕公开指责苏联在安哥拉的行动“同紧张局势的真正缓和是不相容的”，随后他又在莫斯科表示，苏联的这一行动会严重影响美国对苏联的看法，危及两国之间的全面关系。加上1976年是美国的大选年，谋求连任的福特决定调整对苏政策。1976年2月，基辛格就对苏政策发表讲话，强调要“防止苏联的扩张”，“遏制苏联的力量”。3月，福特发表讲话，表示今后将不再使用“缓和”一词。美苏缓和进程发生逆转。

《美苏贸易协定》

进入70年代后，苏联经济遇到了困难，迫切希望加强与西方的经贸往来。尼克松上台后不久，苏联就表达了发展美苏贸易关系的愿望。尼克松和基辛格也对美苏经济关系的发展表现出很大兴趣，希望以此作为美苏缓和的物质基础，并把贸易关系与政治关系联系起来，进一步推动美苏缓和进程。1971年秋美苏就首脑会谈达成协议后，苏联外长葛罗米柯正式向美国提出了发展贸易关系的建议，同年11月，美国商务部长莫里斯·斯坦斯访问苏联，探寻发展双边贸易关系的可能途径。1972年5月尼克松访苏时，双方签署《美苏相互关系原则》宣布，“美国和苏联把贸易和经济联系看作是加强它们双边关系的重要和必要因素，因而将积极推进这种联系的发展”。在此背景下，双方决定成立美苏贸易委员会，具体负责双边贸易关系的发展问题。

当时，美苏贸易关系中存在两大历史遗留问题：一是苏联的最惠国待遇问题。朝鲜战争期间，美国取消了这一待遇；二是苏联战时对美《租借法》债款问题。美国要求苏联拿出8亿美元清算债款，苏联仅愿偿付3亿。为消除这两大障碍，美国新任商务部长彼德·彼德森在尼克松第一次访苏后不久，于1972年7月访问莫斯科，与苏联进行谈判，并就协议草案达成一致意见。10月，美苏贸易委员会在华盛顿举行会谈，签订了两个政府间行政协定：一是苏联偿还债款协定，苏联同意在30年内偿还美国7.2亿美元的债

款；二是《美苏贸易协定》，规定双方相互给予最惠国待遇，在对方首都互设贸易代表机构。10月18日，尼克松签署了有关行政协定。1973年，美苏签订了包括由美国进出口银行向苏联提供贷款在内的一系列经济合作协议。

《美苏贸易协定》的批准问题在美国国内引起了激烈争论。一些人认为，给予苏联最惠国待遇可能增强苏联在世界市场上的竞争力，进而增强其经济力量和军事力量；还有一些人认为，应把苏联的最惠国待遇与它的移民政策联系起来。1972年8月，苏联最高苏维埃曾通过一项法令，决定对移民强行征收巨额“出境税”，以补偿苏联为移民者所支付的教育费用。针对这一法律，参议员亨利·杰克逊与其他72名参议员联合对1973年《贸易改革法案》提出修正案，要求禁止向限制移民的非市场经济国家提供最惠国待遇。苏联被迫作出让步，停止征收移民税。1973年4月，尼克松将《美苏贸易协定》提交国会，但苏联随后对国内持不同政见者所采取的强硬措施又使这一问题复杂化。

1973年12月，美国众议院通过了《杰克逊—瓦尼克修正案》。1974年9月，参议院又通过参议员史蒂文森对进出口银行法案提出的一项修正案，要求进出口银行对苏贷款在四年内不得超过3亿美元，且每笔贷款的期限为两年。这一做法为美苏贸易关系的发展设置了新的障碍。新上任的福特政府对此表示不满。基辛格于当日在参议院外委会发表演说，反对把贸易和贷款问题同苏联的国内政治联系起来，但面对国内的强大反对势力，又不得不作出妥协。10月18日福特与基辛格同意把最惠国待遇、进出口银行贷款与苏联的犹太移民政策联系起来。苏联坚决反对这种“为对苏贸易设置完全无关和无法接受的条件的行为”，指责这是美国国内的“冷战残余”。

1974年12月中旬，美国参众两院分别通过《贸易改革法案》，授权美国总统在苏联政府保证于18个月内履行国会提出的让犹太人更多地“自由移居国外”的条件下，向苏联提供最惠国待遇，否则，国会将撤消此种待遇。1975年1月4日，福特总统批准了

《贸易改革法案》。苏联对此作出强烈反应，于1月10日通知美国，决定废止《美苏贸易协定》。几天后，美国也作出了类似决定。美国政府借经济贸易关系推动美苏缓和进程的努力遭受了严重挫折。

美苏关于限制战略武器谈判

限制战略武器谈判是20世纪70年代美苏首脑会谈的重要议题，也是美苏缓和的主要内容。

一、第一阶段限制战略武器谈判

冷战开始后，美苏展开了激烈的核军备竞赛。美国试图维持自己的核优势，苏联则力图赶超美国。1964年1月，美国建议冻结进攻性和防御性战略武器，从而最早提出了限制战略武器问题。美国当时在战略武器方面享有对苏联的数量和质量优势，但苏联部署反弹道导弹系统的计划对这一优势构成了挑战；美国国内要求部署反导系统的呼声不断高涨，但约翰逊政府因该系统代价巨大且效果有限表示反对，因而希望与苏联就限制战略武器展开谈判，以减轻国内压力。然而苏联仍然对它在古巴导弹危机中蒙受的屈辱记忆犹新，且担心在尚未签订禁止核扩散条约的情况下，联邦德国可能获得核武器，因而拒绝了美国的建议。

1967年1月，美苏等国签署了《外空条约》，各缔约国保证月球和其他天体绝对用于和平目的，不在外空部署核武器，不在天体上建立军事基地、军事设施和防御工事，不进行任何军事演习和武器试验，以国际合作和相互援助的原则开展外空活动等。这一条约不仅有利于防止军备竞赛向外空扩展，也为美苏进行战略武器谈判创造了良好的气氛。1967年1月27日《外空条约》签署当天，约翰逊致函柯西金，再次提出谈判建议，随后又为推动参议院批准1917年以来两国间的第一个双边条约展开积极游说。在此背景下，苏联的态度发生转变。3月初美苏就限制战略武器谈判达成谅解，但谈判时间一直未能确定。1967年9月，美国宣布部署“哨兵”

反导系统，这引起苏联担忧。1968年7月1日《防止核扩散条约》签署当天，约翰逊和柯西金发表声明宣布两国将举行谈判。8月20日柯西金建议谈判于9月底在日内瓦开始。就在这一天，苏联入侵捷克。美国无限期地取消了会谈。

尼克松上台后再次将美苏战略武器谈判提上日程。为此，他采取了两个方面的步骤，一方面，任命首席谈判代表，征求各有关部门对谈判的意见，并在基辛格和多勃雷宁之间建立了直接的秘密接触渠道；另一方面加紧发展战略核力量。1969年3月，尼克松宣布了建立反弹道导弹计划，要求在1973年以前建立12个反弹道导弹发射场，保卫洲际导弹发射基地；同时继续发展多弹头导弹，以便在不增加洲际导弹数量的情况下，增强美国战略核力量的威力，有效对付苏联反导系统，抵消苏联在洲际导弹方面的数量优势。

尼克松政府发展战略核力量的计划引起了苏联的不安。多年来，苏联大力发展战略核力量固然使它取得了与美国的战略均衡，但也为此付出了巨大的经济代价，因而希望通过控制军备竞赛来发展经济。尼克松政府发展战略武器的计划也使苏联与美国之间脆弱的战略平衡承受着巨大压力，鉴于美苏经济力量对比，苏联对于能否在新一轮军备竞赛中取胜没有把握，在此情况下，与美国展开谈判很有必要。此外，谈判也有利于欧洲缓和进程的继续，有利于调整因入侵捷克而受到损害的美苏关系。苏联还希望在中苏对立加强的情况下，通过谈判缓和美苏关系，进一步孤立甚至共同对付中国。

1969年10月25日，美苏发表联合公报，宣布美苏将于11月正式展开谈判。11月17日—1972年5月27日，美苏在赫尔辛基和维也纳进行了第一轮战略武器谈判。这是美苏首次就限制各自的战略武器问题进行谈判。谈判中，双方就一系列问题发生了争吵。(1) 谈判的内容。苏联主张只谈限制反弹道导弹问题，美国主张同时就进攻性战略武器达成协议。产生这一分歧的原因在于，率先部署反导系统的苏联希望借此限制美国部署反导系统的步伐，并为自己战略导弹的发展留下余地；美国对代价高昂的反导系统的效果历

来持怀疑态度，因而不反对加以限制，在战略导弹方面，美国自1967年以来已单方面停止部署，因而主张把反导系统与进攻性武器联系起来，同时加以限制，以遏制苏联战略导弹的发展势头，防止双方数量差距的扩大。（2）战略武器的范围。美国部署在欧洲盟国领土上以及地中海和太平洋航空母舰上的中程核武器（即所谓“前沿配置系统”）均可以直接打击苏联本土，而苏联部署在东欧盟国领土上的中程导弹则不具备这种能力。因此苏联主张将美国的“前沿配置系统”纳入限制之列，而自己部署在欧洲的核武器以及以西欧为作战目标的轰炸机则因不能到达美国本土而不包括在内。美国反对苏联的这一主张。（3）关于战略武器的最高限额。美国由于越来越侧重于提高战略导弹的质量，因而主张为双方的战略武器规定一个较低的最高限额，苏联表示反对，以便自己继续发展战略导弹。这些分歧使美苏在最初一年半左右的谈判中迟迟未能取得进展。

1971年初，苏共24大确定了与美国就战略武器进行认真谈判的方针，以避免新一轮核竞赛，把更多资金用于经济建设。5月20日，美苏发表联合声明，决定同时就限制反导系统和进攻性战略武器展开谈判。1972年5月尼克松访苏时，双方终于完成谈判，签署了《反导条约》和《第一阶段限制战略武器条约》。

美苏《反导条约》规定：双方可部署两个反弹道导弹系统，两者相距至少1300公里，分别保卫首都和一个洲际导弹发射场，不发展全国范围的反导系统；每个反导系统的部署区域的半径不得超过150公里，可部署不超过100部的反导发射架和不超过100枚的反导拦截弹以及相应的雷达系统；两国不在地面、海上、外层空间进一步发展、试验、部署反导系统；双方不对对方进行国际或现场监督，仅利用各自的国家技术手段即侦察卫星对对方履约情况进行核查。条约是无限期的，但若有危及本国“最高利益”的相关情况发生，各方有权退出。

《第一阶段限制战略武器条约》规定，今后五年内，美苏各自拥有的战略导弹（陆基弹道导弹和潜射弹道导弹）的最高限额为：

美国1710枚，苏联2347枚，其中潜射导弹美国为710枚，苏联为950枚，这大大超过当时美苏的实际拥有量；允许在1:1替换的前提下对导弹发射装置及潜艇进行现代化；允许对方使用国家技术手段进行核查。协定没有对分导式多弹头导弹作出限制，这使得美国可以借弹头数量优势抵消苏联的导弹优势。协定也没有对美国占优势的战略轰炸机进行限制。

第一阶段限制战略武器谈判是进入核时代以来美苏寻求限制自身核力量的第一次重大努力，表明双方已认识到无节制军备竞赛的严重后果。《第一阶段限制战略武器条约》是美苏推行缓和政策的产物，是70年代东西方缓和的重要象征。通过这一条约，双方确认了两国之间业已存在的战略均势，这对苏联来讲是一重大成就，美国承认了苏联的超级大国地位，也得以在某种程度上遏制苏联战略导弹数量优势的发展势头。有关谈判及条约为美苏核军备竞赛制定了一些规则，力图防止任何一方谋求单方面军事优势，这对推动缓和进程的进一步发展具有重要意义。但该条约并没有终结双方的战略军备竞赛，它不仅为双方增加核弹头留下了余地，而且促使双方把核军备竞赛的焦点转向对战略武器质量优势的争夺。

二、第二阶段限制战略武器谈判

鉴于第一阶段限制战略武器条约的“临时”性质，美苏于1972年11月21日在日内瓦开始了第二阶段限制战略武器谈判，其中心议题是就限制战略武器问题达成一项正式条约以取代为期五年的《临时协定》。由于美国试图通过谈判削弱苏联在陆基导弹方面的优势地位，并限制其导弹的多弹头化，而苏联则力图保持其战略导弹数量和投掷重量方面的优势，双方长期难以达成共识，直到1979年6月18日双方才达成协议，前后历时6年半，在美国方面跨越了尼克松、福特和卡特3任总统。

1973年6月勃列日涅夫访美期间，双方就防止核战争表达了共同的政治意愿，但在限制战略武器方面却未取得实质性进展，仅仅签订了笼统、空泛的《美苏关于进一步限制进攻性战略武器谈判

的基本原则》，宣布在一年内就全面限制进攻性战略武器达成“永久性协定”，并于1974年签署；表示允许对进攻性核武器进行“现代化和更新”。

1974年6—7月间，尼克松第二次访问苏联。双方同意各自将1972年商定的反导系统由2个减为1个，但在限制进攻性战略武器问题上仍然矛盾重重。谈判开始后，美国提出双方战略导弹在数量上应“基本对等”，试图消除苏联的数量优势，苏联则要求美国撤除在苏格兰、西班牙的核潜艇基地，减少航空母舰数目，停止发展新的核武器，以维持双方的数量“均势”；在战略武器质量方面，美国由于在多弹头导弹试验方面已取得成功，且正在部署，提出对多弹头导弹实验进行限制，以保持自己的技术优势，苏联则主张只限制部署，不限制试验，力图为追赶美国留下余地。这次首脑会谈未能解决这一分歧。双方因此放弃了在1974年就全面限制战略武器签订“永久性协定”的目标，转而提出在《临时协定》期满前，签订一项有效期至1985年的新协定。

1974年11月，福特与勃列日涅夫在海参崴举行“工作会晤”时，发表了《关于进攻性战略武器的联合声明》，表示今后十年内把双方拥有的进攻性战略武器（包括洲际导弹、潜射导弹和重型轰炸机）总数限制在2400件，其中多弹头导弹为1320枚；最迟于1980年和1981年年底前开始就1985年以后进一步限制、尽可能削减战略武器进行谈判。

1977年卡特就任总统后，把限制战略武器谈判作为美苏关系中优先解决的问题之一。1979年5月，双方达成协议，6月18日，卡特与勃列日涅夫在维也纳举行最高级会晤，签署了《第二阶段限制战略武器条约》（SALT—II），包括三部分：

1.《美苏限制进攻性战略武器条约》，有效期到1985年年底。这是第二阶段谈判的主要成果。主要内容为：（1）各方拥有的战略武器运载工具不得超过2400件，并且从1981年初开始削减，到1981年底减少到2250件，其中多弹头运载工具不得超过1320件；（2）双方可以制造和部署一种新型战略导弹；（3）对发展中的新导

弹可携带的弹头数量进行限制，每枚陆基战略导弹所携弹头不得超过10个，每枚海基战略导弹所携弹头不得超过14个；（4）重型轰炸机携带的巡航导弹不受射程限制。

2.《美苏限制进攻性战略武器条约议定书》，有效期至1981年底。《议定书》规定，双方不试验和部署由机动平台发射的洲际导弹、射程超过600公里的陆基和海基巡航导弹以及空对地导弹。

3.《美苏关于限制战略武器谈判原则和指导方针的联合声明》。双方表达了转入第三阶段战略武器会谈的意向，并把进一步削减战略武器的数量、限制质量更新以及限制战区核武器确定为新一轮谈判的中心议题。

《第二阶段限制战略武器条约》签订后，美国展开了激烈争论，一些参议员也指责美国政府对苏联让步太多。为促使条约获得批准，卡特政府做了一些努力，提高了军事开支，在一定程度上缓解了国会的反对立场。但1979年12月苏联入侵阿富汗后，卡特要求国会停止关于该条约的辩论，致使该条约一直未能生效。直到1982年，里根政府才与苏联重新开始战略武器谈判。

欧洲安全与合作会议

欧洲安全与合作会议（CSCE），简称“欧安会”，是在苏联和华约组织成员国的推动下召开的。早在1954年的四大国外长柏林会议上，苏联外长莫洛托夫就提出了召开欧洲安全会议的建议，试图通过制定欧洲集体安全条约，打掉美国重新武装联邦德国的计划。联邦德国加入北约后，苏联在组建华约组织的同时，继续提出建立欧洲集体安全体系，取代军事集团，并把这作为德国重新统一的前提条件。在此期间，西方也提出过自己的一些主张。但由于东西方关系持续紧张，双方之间并不具备展开认真对话的现实基础。

勃列日涅夫上台后，态度更加积极。1964年12月，在苏联的支持下，波兰外长腊帕茨基在第19届联大上提出召开全欧会议讨论欧洲安全问题。1965年1月华约组织对波兰的倡议表示支持。

1966 年 3 月，勃列日涅夫在苏共 23 大上把“着手谈判欧洲安全问题”作为改善国际局势的“最重要的措施”之一，建议召开“相应的国际会议”。7 月，华约发表《关于加强欧洲和平与安全的宣言》，提出欧洲不同社会制度国家和平共处、解散华约和北约、撤消欧洲的外国军事基地、承认欧洲边界的不可侵犯性、承认两个德国等主张，正式提出召开欧洲国家参加的欧洲安全与合作会议的建议。

由于苏联试图将美国排除在外，美国对展开欧安会的建议表示反对。自 20 世纪 60 年代以来，苏联的有关建议均未提及美国参加欧安会问题，而是强调欧洲问题应有“欧洲的解决办法”，“欧洲各国有能力在没有外来干涉的情况下解决它们之间的关系问题”。但西欧国家把美国参与欧洲事务作为对付苏联的重要依托，因而没有对苏联的建议作出积极反应。西方还针对性地提出了自己的缓和方案。1968 年 6 月，北约提出就欧洲地区“相互均衡裁军”举行谈判，并把这作为同意召开欧安会的前提条件。

不久，苏联因入侵捷克和中苏珍宝岛事件在外交上面临严峻局面，迫切需要在欧洲推行缓和政策，加上尼克松政府提出通过谈判处理美苏关系，苏联改变了在欧安会问题上的态度。1969 年 3 月 17 日，华约国家发表布达佩斯呼吁书，建议早日召开欧安会，但放弃了解散欧洲军事集团的要求，也不再点名攻击“美国帝国主义”和“西德复仇主义”。4 月初，苏联驻美大使多勃雷宁向基辛格正式表示不反对美国参加欧安会。鉴于苏联立场的改变及西欧国家对缓和欧洲局势的兴趣，为避免在北约盟国中陷于孤立，美国的态度转趋积极，美国希望以此把东西欧关系缓和纳入美苏缓和轨道，同时把召开欧安会同苏联在柏林问题上的让步、中欧裁军谈判等问题联系起来，迫使苏联改变其对欧政策行为。4 月，北约同意有条件地召开欧安会。

为推动会议及早召开，华约于 1970 年 6 月明确表示，美国和加拿大可以参加欧安会，同意讨论欧洲的外国驻军问题，同意把发展东西欧之间的“文化联系”列入会议议程。8 月，苏联与西德签

订互不侵犯条约，12月波兰与西德签订关系正常化条约，1971年9月苏、美、英、法又签订柏林四方协定，从而为欧安会的召开铺平了道路。1972年5月尼克松访苏时终于与勃列日涅夫就召开欧安会达成谅解，双方同意欧安会与中欧裁军会议分别地平行举行。

1972年11月—1973年6月，欧洲33国和美加两国在芬兰首都赫尔辛基举行大使级筹备会议，拟订了《赫尔辛基最后建议蓝皮书》，把欧洲安全、经济与科技合作、人道主义合作等确定为会议的主要议题。

欧安会正式会议分三个阶段。第一阶段会议是外长会议，于1973年7月3—6日在赫尔辛基举行，批准了《赫尔辛基最后建议蓝皮书》。第二阶段会议是专家会议，于1973年9月18日—1975年7月21日在日内瓦举行。各国就有关问题进行了专门讨论，并起草了最后文件。第三阶段是各国首脑会议，于1975年7月30日—8月1日在赫尔辛基举行，签署了专家会议通过的《欧洲安全与合作会议最后文件》，又称《赫尔辛基最后文件》。

会议期间，东西方关于经济与科技合作问题的讨论较为顺利，各方都认识到了发展经济贸易往来的重要性，主张与会各国相互给予最惠国待遇。但在其他问题上，双方却发生了激烈争吵。（1）关于欧洲安全问题。这是苏联最关心的。苏联要求西方承认和接受欧洲现状，强调战后形成的欧洲边界不可改变，认为这是保证欧洲和平的前提；西方认为现有边界不能以武力改变，但不应妨碍边界的“和平改变”。在加强相互信任的军事措施方面，西方要求互相通报军事演习和部队调动，凡一个师以上兵力参加的军事演习必须提前七周通知有关国家，并允许委派观察员；苏联仅同意提前五天向有关国家通报在边境地区举行的三个师以上兵力参加的军事演习，并坚持军事调动不能委派观察员。（2）关于人道主义合作问题。这是西方最感兴趣的。西方国家强调，东西方人员、思想与信息的自由交流是促进相互信任、保证欧洲安全的基础，要求制定“具体的有意义的”措施，借以达到向苏联东欧渗透，最终消除“铁幕”的目的。为此，西方国家在第一阶段会议期间提出了150余项提案，第

二阶段又提出40余项提案，内容涉及家庭团聚、亲属互访、通婚联姻、旅游体育、媒体与文化交流等具体问题。苏联对此持谨慎态度，坚决抵制，要求这些活动以不干涉内政、尊重主权为前提。

经过两年多的激烈讨价还价和相互妥协，东西方终于就有关问题达成共识。1975年首脑会议通过的《欧洲安全与合作会议最后文件》的主要内容为：（一）确定了指导与会国关系的基本准则：（1）主权平等，尊重主权国的权利；（2）不使用或威胁使用武力；（3）边界不可侵犯。但可依国际法通过和平途径加以改变；（4）国家领土完整；（5）和平解决争端；（6）不干涉内政；（7）尊重人权和基本自由，包括思想、道德、宗教与信仰自由；（8）人民的平等权利与自决；（9）国家间相互合作；（10）恪守国际法义务。（二）规定了建立相互信任的措施：规定各方应预先通报大规模军事演习以及互派观察员，一方在离边界250公里以内地区举行2.5万人以上的军事演习时，根据自愿原则提前21天通知其他与会国；自愿邀请有关国家的观察员观看军事演习。文件还表达了促进裁军与减少军事对抗的意愿。（三）表达了与会国与地中海沿岸国家发展关系、加强合作的愿望。（四）规定各国应在经济、科技和环境等方面进行广泛合作。（五）规定各国应在人道主义方面进行合作：要求扩大人员接触，加强信息交流、发展文化教育交流与合作等。（六）关于欧安会续会。规定与会国定期召开续会，检查《最后文件》执行情况，探讨进一步加强合作的具体途径。

欧安会的召开及《最后文件》的签署使60年代末期以来的东西方缓和进程达到了顶峰。《最后文件》没有法律约束力，又是双方相互妥协的产物，苏联赢得了西方对欧洲边界现状的承认，西方则在人员、信息、文化、思想交流方面得到了苏联的让步，为美国实现其促进苏东社会演变的政策目标提供了便利条件。

中欧裁军会议

冷战开始以来的激烈军备竞赛不仅带来了美苏核武库的急剧膨

胀，也导致华约和北约常规力量的迅速发展，这对欧洲安全同样构成了威胁。由于苏联和华约在这方面拥有传统优势，鉴于美苏核恐怖平衡，推动中欧常规裁军、消除苏联常规优势就成为美国的重要目标。

1968年6月，北约提出北约和华约“相互均衡裁军”的建议，作为召开欧安会的前提条件，主张先举行裁军会议，后举行欧安会，试图利用苏联希望尽早举行欧安会的心理，迫使它在削减常规力量方面作出让步。1970年6月，华约明确表示同意美国参加欧安会，同时主张先召开欧安会，在双方取得某种信任后再讨论裁军问题。双方分歧严重，未能达成协议。直到1972年5月尼克松访苏时，美苏才达成谅解，同意两个会议“平行”举行。

1973年1—6月，北约和华约在维也纳举行预备会议，确定会议的正式名称为“关于在中欧共同减少部队和军备以及有关措施的谈判”。在“裁减区”问题上，经过激烈争吵，北约方面同意不把匈牙利包括在裁军地区范围之内，确定会议的正式参加国为11国，其中包括北约七国（美国、加拿大、英国、联邦德国、比利时、荷兰、卢森堡），华约四国（苏联、民主德国、波兰、捷克斯洛伐克）其他北约国家（丹麦、挪威、意大利、希腊、土耳其）和华约国家（匈牙利、保加利亚、罗马尼亚）为观察员。法国拒绝参加。会议发表公报宣布，谈判的目的是“致力于在欧洲实现更加稳定的格局，巩固和平与安全”，谈判的内容是“互相裁减”各自在中欧的军队、军备及其相关措施，回避了美国最初提出的“均衡”裁减原则，认为裁减的结果应在各方面及在每一点上都符合不削弱各方安全的原则，在裁减范围上，双方同意不包括海军和两栖部队以及公安和边防部队。

1973年10月30日，中欧裁军会议在维也纳开幕。11月初，华约提出“三阶段”裁军方案：11个正式与会国同时裁减其在中欧地区的陆军和空军力量及相应的军事装备和设施，包括核武器。具体步骤为，1975年两个军事集团各自裁减中欧部队2万人，包括相应装备，此后，有关各国冻结在中欧的军事力量；在此基础

上，1976年各国兵员及装备再裁减5%；1977年再裁减10%。这一方案的结果是华约将继续保持其优势地位。北约反对这一方案，于11月下旬提出“两阶段”方案：首先美苏将各自在“裁减区”内的地面部队裁减15%，即美军2.9万，苏军6.8万；随后双方继续裁减，使各自的陆军和空军力量最终达到90万人的共同限额，其中地面部队70万人。这样北约将会拥有与华约相当的军事力量。华约以这一方案违背了预备会议通过的“不削弱各方安全”原则为由表示反对。随后，双方都对自己的方案进行过一些修改，但不愿作出根本妥协，致使有关谈判前后历时15年却没有达成任何协议。中欧裁军谈判于1989年2月2日结束。

会议期间，北约和华约最主要的分歧在于军备裁减应遵循什么样的原则。美国和北约从一开始就坚持“均衡”和“非对称”裁减原则，其意图在于通过多者多裁，少者少裁的“非对称”裁减，使双方在中欧的军事力量基本保持“均衡”，以达到消除华约优势地位的目的。苏联和华约主张按照“对等”和“对称”原则对各自的军队进行等量或同比例裁减，以继续保持自己的优势。双方这种以削弱对方为目的的谈判立场自然不会使谈判取得任何结果。此外，双方在确定现有兵力规模及核查措施等方面的分歧也使谈判更加复杂化。应当说，相互缺乏信任是这次谈判失败的根本原因。不可否认的是，这一谈判对美苏战略武器谈判起到了某种补充作用，对欧洲紧张局势的缓和也是有利的。

第八章

美苏争霸新态势

第一节 缓和背景下的美苏对外战略

卡特政府与缓和战略

1977年1月卡特上台后，调整了美国的对外政策，提出了“世界秩序战略”。内容为：(1) 加强西方发达国家即美日欧之间的三边合作；(2) 发展南北关系，减少第三世界对美国的敌视，削弱苏联的影响；(3) 继续推进与苏联的缓和进程。这一战略明显改变了美国对外政策的轻重缓急次序。卡特政府认为，只要能与西方盟国建立起平等的伙伴关系，阻止西欧的离心倾向，加强与日本的全面合作，动员它们承担更大责任，同时发展与第三世界的关系，赢得它们的友谊与合作，就可以为美国处理与苏联的关系创造有利条件。为此，卡特在就职后第三天就派副总统蒙代尔出访欧日，5月他本人又前往伦敦接连出席北约首脑会议、西方七国首脑会议和讨论西柏林问题的四国首脑会议。在与第三世界的关系上，卡特政府

也采取积极行动，解决了巴拿马运河问题，推动埃及和以色列实现了和解，并在南部非洲问题上对白人政权施加了更大的压力，反对它所奉行的种族歧视政策。

卡特政府上台初期，即从1977年上台到1978年上半年，对美苏关系较为乐观，仍以推进对苏缓和为主要内容。他不否认美苏关系竞争与合作的两重性，但对合作寄予更大期望。卡特政府把限制战略武器谈判看作缓和的关键，试图通过军备控制谈判方面的进展推动美苏关系的稳定发展。1977年1月卡特一上台，就写信给勃列日涅夫，建议尽早举行首脑会谈，恢复福特后期发生逆转的缓和进程。1979年6月，卡特与勃列日涅夫在维也纳举行会晤，签署了《第二阶段限制战略武器条约》。与此同时，美国还表示要把削减军售、限制先进武器转让等作为一项国家政策确定下来。

与尼克松时期相比，卡特的对苏政策还特别强调"软力量"的较量。这突出表现在两个方面：（一）人权外交。70年代美国的对苏政策基本上是以现实主义的"大国均势"外交为特点的，且在战略态势上表现为"守势"。为维护美国的霸权根基，在与苏联的争夺中取得主动地位，卡特政府提出了进攻性的"人权外交"。早在大选期间，卡特就以人权为武器对福特和基辛格的对外政策进行攻击，指责他们放弃了美国在道德方面的领导作用。1977年就职之际，卡特明确表示要把承担对人权的责任作为美国外交政策的核心，强调"不能漠视其他地方的自由的命运"。1977年5月，卡特在圣母大学毕业典礼上发表演说，进一步指出："美国对人权的责任是我们外交政策的根本宗旨"。这样，卡特政府就把人权作为美国外交政策的核心原则提了出来。这是美国对外政策的一个重要里程碑。卡特希望以人权作为重新统一美国社会、重建美国自信心的工具；同时为美国的对外政策特别增添道义色彩，在国际上树立美国的道义形象，扩大美国的影响力，在缓和时期开辟与苏联争夺霸权的新途径。卡特政府时期，美国对苏联发动了人权攻势。（二）"以水灭火"。卡特上台初期，不再把美苏缓和与苏联的国际行为联系起来，认为苏联在第三世界的渗透与扩张并没有削弱美国的总体

安全形势。1977 年 5 月，卡特在圣母大学发表演说指出，西方“同苏联发生冲突的威胁已不那么尖锐”，美国“已摆脱了对共产主义的过度恐惧，这种恐惧曾使我们采用‘以火灭火’的对策，如越南战争，结果失败了”，美国应该调整政策，用“以水灭火”的方法，即通过政治、经济等手段与苏联在第三世界展开争夺。

苏联的全球性进攻战略

就在卡特继续坚持对苏缓和政策的时候，苏联的对外政策却在酝酿着巨大调整。这一调整的背景是：（1）苏联军事实力的发展。70 年代以来，苏联一方面对美国的缓和倡议作出积极回应，与美国等西方国家展开限制战略武器和常规武器谈判，另一方面加快军事力量的发展步伐，使自己的战略力量和常规力量在数量和质量上都得到了迅速发展。（2）苏联对东欧控制的加强。60 年代末以来，苏联通过对东欧国家人事安排的干涉、通过经互会和华约组织，加强了对东欧的政治、经济和军事控制，使自己的后院得到巩固与稳定。（3）资本主义国家危机的发展。苏联认为，70 年代以来，西方国家陷入了严重经济危机，经济基础和整个社会政治体系受到冲击。苏联因此对国际形势做出了乐观估计，认为自己不仅具有反击任何侵略的经济和军事力量，而且可以给侵略者以“毁灭性回击”，社会主义的吸引力也因西方的危机而增强。在苏联看来，国际力量对比已发生了对自己有利的根本变化，调整对外战略的时机成熟了。

1975 年 6 月，苏共中央书记波诺马廖夫声称，当今时代是社会主义发动“不可逆转的历史性进攻的时代”；10 月勃列日涅夫发表讲话称，经济力量和防御力量的加强使苏联可以“胜利地在国际舞台上展开积极的‘攻势’”。1976 年，勃列日涅夫在苏共 25 大的政治报告中进一步指出，目前苏联在制定对外政策的时候，地球上没有哪一个角落的情况不被考虑在内。苏联全球性进攻战略的实质是，主张苏联在全球范围内采取主动的、积极的介入姿态，扩大苏

联对世界事务的影响力和控制力。这一战略包括三个方面：（一）缓和战略。这是针对美国和西方的政治性进攻战略。1971 年苏共 24 大上，勃列日涅夫抛出了“和平纲领”，主张与西方“缓和”，实现“和平共处”。25 大上，他对“缓和”的内涵作出界定：“缓和”不能用来干涉社会主义国家的内政，西方不能以此作为插手东欧的手段；“缓和”不是放弃意识形态斗争，也不意味着“冻结社会政治现状”，不能妨碍苏联对民族解放运动的“支持”。这就表明了苏联在缓和状态下对西方展开积极攻势、加紧与美国争夺第三世界的意向。勃列日涅夫 1973 年在布拉格苏东国家共产党领导人秘密会议上指出，“缓和”的目的是“使苏联赢得时间来加强我们的军事和经济实力，以便在 1985 年以前使力量对比发生变化，从而使我们能够在任何需要实现我们意愿的地方实现我们的意愿”。可见，缓和战略实际上是一种以和平方式发动的攻势战略。（二）经济战略。勃列日涅夫强调，经济战略包含着为达到既定目的而应采取的手段与途径，其核心是保证重工业的稳定发展，进一步增强经济实力，为军事力量的发展打好稳固基础。勃列日涅夫时期，苏联重工业投资占全部工业投资的比重不断上升，1966—1970 年为 86.3%，1971—1975 年为 87.6%，1976—1979 年为 88.9%，其中 1979 年为 89.2%。这一经济战略为苏联的攻势战略提供了可靠保证。（三）军事战略。这是苏联全球性进攻战略的核心。内容包括：（1）积极增强军事实力。早在 1973 年 10 月莫斯科世界和平大会上，勃列日涅夫就指出，未来战争既可能是核战争，也可能是常规战争，既可能是世界大战，也可能是局部战争。为此，苏联在 70 年代将大量资源用于军事力量的发展，大大增强了战略武器的威慑能力和常规武器的实战能力；（2）实行南下战略，积极扩大在第三世界的军事影响。苏联利用东西方缓和之际，通过经济和军事援助、派遣军事顾问、签订军事性质的友好条约积极向第三世界渗透，同时通过代理人战争，甚至直接采取军事行动，以前所未有的规模在亚洲、非洲、中东抢占战略要地，扩大势力范围；（3）加紧对中国的战略包围。在中美关系改善的情况下，苏联除大力增加中

苏、中蒙边境驻军外，还积极发展与印度的军事合作，并支持越南反华，试图以此增加对中国的军事压力。

苏联的全球性进攻战略是以争霸世界为目的的，它改变了美苏之间的战略态势，在一定程度上扩大了苏联在第三世界的影响和势力范围。但这一战略的实施不仅中断了美苏缓和进程，加剧了国际紧张局势，也消耗了苏联的大量资源，对其大国地位构成了潜在的、长远的损害。

第二节 苏联的扩张浪潮

60年代末，美国开始从亚太实行战略收缩，在欧洲谋求对苏缓和。苏联利用这一机会，一方面迫使美国承认欧洲现状，另一方面又在缓和的掩饰下，加紧与美国争霸，在第三世界发起了一系列战略攻势。

苏联在南亚的渗透

南亚是连接太平洋与印度洋、沟通远东与中东的桥梁，具有重要的地缘政治意义。西方国家在这里有着很大影响，苏联力图向该地区渗透，扩大自己的影响，把西方势力排挤出去。

在南亚国家中，苏联着力发展与印度的关系。1955 年 2 月，苏印签订了经济技术合作协定，苏联当年开始向印度提供经济和技术援助。中印边界冲突爆发后，苏联又开始向印度提供军事援助。1965 年美国停止对印军援，苏联从此成为印度军火的主要供应国，并帮助印度建设了飞机厂、军工厂和海军基地等设施。印度是南亚次大陆最大的国家，苏联希望通过发展与印度的关系加强其在南亚的存在，并借助印度扩大其在第三世界和不结盟运动中的影响力。中苏关系破裂后，苏联又希望把印度纳入遏制中国的战略轨道。

巴基斯坦也是南亚地区的一个重要国家。但自独立以来，印巴

关系一直由于种族与宗教矛盾、领土争端处于紧张状态，甚至于1947年和1965年两次为克什米尔归属问题发生战争。印巴分歧为苏联的渗透扩张提供了机会。

70年代以前的巴基斯坦是由地理上互不相连的东巴和西巴两部分组成的，印度居于其间。在全国人口中，东巴孟加拉族占56%，西巴旁遮普族占26%，但由于历史原因，西巴旁遮普人在中央政府中占据主导地位，孟加拉人为争取自己的权利展开了长期斗争。1970年大选中，以穆吉布·拉赫曼为首的东巴民族主义政党"人民联盟"赢得议会多数。他要求总统叶海亚·汗移交权力，由自己组阁，主张实行东巴自治，发展与印度的友好关系，和平解决克什米尔问题。双方谈判失败后，总统叶海亚·汗宣布不定期推迟原定1971年3月3日召开的国民议会。人民联盟坚决反对，在东巴发动了规模空前的罢工和示威运动，断绝了与西巴的一切往来，接管了东巴的全部行政权力。3月23日，东巴升起"孟加拉国旗"，形成了事实上的独立。叶海亚·汗下令逮捕了穆吉布·拉赫曼及100多名骨干。数以百万计的孟加拉人逃往印度。这为印度的干预提供了借口。

1971年4月，在印度的支持策划下，"孟加拉国临时政府"在靠近印度的东巴小镇宣告成立。印度派遣大量包括武装人员在内的"志愿人员"渗入东巴，并对逃到印度的孟加拉人进行了训练和武装。

苏联对印度的行动给予密切配合。1971年4月3日，苏联最高苏维埃主席团主席波德戈尔内写信给叶海亚·汗，"呼吁采取紧急措施制止流血，停止对东巴人民的镇压，并采取和平解决办法"。随后，苏联向印度提供了10亿美元的军火。8月9日，苏联与印度签订为期20年的带有军事同盟性质的《和平友好合作条约》，规定双方应在任何一方遭到进攻或进攻威胁时立即进行磋商，以便采取"适当的、有效的措施来保证两国的和平与安全"。此后，苏联将大量坦克、火箭炮等军事装备空运到印度。11月22日，印度向东巴的巴基斯坦政府军发动全面进攻，12月3日战争扩大到西巴。

12月6日印度正式承认孟加拉国独立。12月16日，东巴巴军司令宣布投降，次日印度宣布在西巴实行停火。

巴基斯坦是美国在南亚地区的重要盟国，美国对巴也承担有条约义务，因而从一开始就反对印度的军事进攻。美国以南亚局势可能危及美苏首脑会谈计划向苏联施加压力，并向孟加拉湾派出了由9艘舰艇组成的特混舰队。但这些步骤并没有能够阻止印度肢解巴基斯坦。苏联不仅借助印度扩大了它在南亚的影响，而且争取到一个可用以牵制中国的盟友，从而在一定程度上抵消了美中和解所带来的地缘政治影响。

苏联在非洲的扩张

非洲沿海有许多重要港口，经苏伊士运河—红海—曼德海峡—亚丁湾连接大西洋、印度洋的航线尤其具有战略价值。非洲与西方有着某种特殊的历史联系，曾是英、法、比、葡等国的殖民地。进入20世纪60年代后，非洲国家纷纷独立，西方势力遭到沉重打击。苏联力图通过经济和军事援助，甚至意识形态渗透和军事干涉扩大在非洲的影响，并与自己在中东、波斯湾地区的活动相配合，从南翼包围欧洲。

苏联从50年代中期开始以埃及为突破口向非洲渗透。70年代初，两国矛盾日趋激化。1976年埃及废除《埃苏友好合作条约》，两国关系破裂。苏联在非洲的扩张遭受严重挫折。此时包括安哥拉在内的葡属非洲国家的独立显然为苏联提供了新机会。勃列日涅夫在苏共25大报告中指出，到70年代前半期，在非洲已开始了殖民主义体系崩溃的最后阶段，苏联应把彻底消除殖民主义制度的一切残余作为“最重要的国际任务之一”。

安哥拉位于非洲西南部，60年代初展开争取民族独立的武装斗争。在此过程中，安哥拉形成了三个主要的政治派别：“安哥拉人民解放运动”（简称“人运”）、“安哥拉民族解放阵线”（简称“解阵”）和“争取安哥拉彻底独立全国联盟”（简称“安盟”）。它

们在反对葡萄牙殖民统治方面目标一致，但相互之间又有深刻矛盾。1975年1月葡萄牙作出允许安哥拉11月正式独立的决定后，三派矛盾迅速激化。1975年3月，“人运”和“解阵”为争夺独立后的政权发生武装冲突。

在这三派力量中，苏联选择了“人运”。早在1964年苏联就开始向“人运”提供军事援助，到安哥拉独立前夕，苏联又进一步增加军援，以加强“人运”的实力地位。1975年6月安哥拉内战全面爆发，形成了“解阵”、“安盟”联合对付“人运”的局面。苏联决定扩大干涉步伐，从7月开始将大批古巴士兵运往安哥拉，到1976年2月已达12000人。由此形成了苏联出钱出枪、古巴出人的“代理人战争”。美国不愿看到苏联势力的扩大，一方面呼吁苏联通过谈判解决安哥拉问题，另一方面又通过中央情报局和扎伊尔向“解阵”提供直接和间接军事援助。美国还怂恿南非于1975年9月出兵安哥拉，支援“解阵”和“安盟”。

1975年11月11日安哥拉正式独立。苏联支持的“人运”宣布建立“安哥拉人民共和国”，内图任总统；美国支持的“解阵”和“安盟”宣布成立“安哥拉人民民主共和国”，罗伯托任总统。在苏联和古巴的强力支持下，“人运”在战场上的优势地位日渐巩固；美国此时还没有完全摆脱越战的阴影，又受到“水门事件”的冲击，所提供的援助远远少于苏联，国会甚至于1975年12月通过修正案，停止向安哥拉提供军事援助。到1976年2月，“解阵”失去战斗力，“安盟”退入丛林，3月，南非军队撤出安哥拉。“人运”在苏联的支持下取得了全国胜利。“人运”政府迅速得到国际承认，1976年2月加入非洲统一组织，12月加入联合国。

苏联在“人运”政府成立当天就予以承认，第二天双方建立外交关系。1976年10月，两国签订为期20年的友好合作条约，规定双方将继续发展政治、经济、贸易、科学技术、文化和其他领域的全面合作；一旦发生危及和平或破坏和平的情况，双方将立即进行协商，消除威胁或恢复和平；双方将发展军事方面的合作，相互保证不参加反对对方的军事联盟或任何国家集团以及矛头针对对方

的行动或措施。这样，苏联就在西南非洲取得了立足点。

苏联干涉安哥拉得手后，立即把矛头指向扎伊尔，特别是东南部与安哥拉接壤的沙巴（又称加丹加）。60年代初，以冲伯为首的“加丹加宪兵”曾寻求该地区的独立，失败后，其中一部分力量流亡安哥拉，与“人运”建立了联系。由于扎伊尔政府在安哥拉内战中支持“解阵”和“安盟”，“人运”承诺当权后将帮助“加丹加宪兵”打回扎伊尔。

1977年3月，由前“加丹加宪兵”组成的“刚果民族解放阵线”（简称“刚解阵”）从安哥拉东北向沙巴发动进攻。他们曾得到苏联和古巴的训练，并配备有苏联提供的武器装备，进展迅速。摩洛哥、埃及和塞内加尔等非洲国家以及法、比等西方国家迅速向扎伊尔提供了军事装备和人员支持，美国也提供了1500万美元的“非杀伤性”物资，以防止苏联、古巴势力通过安哥拉进一步向扎伊尔渗透。5月底，“刚解阵”战败撤回安哥拉。

1978年5月，“刚解阵”在苏联支持下向沙巴发动了第二次进攻，占领了一系列战略要地，美国与英、法、比等国以及一些非洲国家立即向扎伊尔提供军事援助，美国派出运输机把法、比伞兵运到前线，并提供了2000万美元的军援。“刚解阵”再次战败。苏联在非洲心脏地带的扩张遭受挫折。

苏联在安哥拉和扎伊尔扩张、渗透的同时，也积极向非洲之角扩张势力。非洲之角是指非洲大陆的东北角，当时包括埃塞俄比亚、索马里和吉布提三国。这一地区位于红海和印度洋的会合处，紧邻波斯湾，战略地位极为重要。对苏联来讲，控制这一地区不仅可以加强其在印度洋地区的军事存在，而且可以控制欧美石油供应的生命线。

苏联自60年代初开始把势力扩展到非洲之角，当时渗透的重点是索马里。1961年，两国签订经济技术协定，1963年签订军事援助协定。1969年10月索马里发生军事政变，西亚德政府宣布索马里为社会主义国家，苏索两国关系更加密切。1974年7月，苏索签订为期20年的友好合作条约，苏联向索马里提供了大量经济

军事援助，派出了大批军事顾问，获得使用亚丁湾沿岸柏培拉军事基地的权利。索马里成为苏联在非洲最密切的盟友之一。

苏联早在1959年就与埃塞俄比亚签订了经济技术协定，但因埃美关系密切，苏埃关系发展缓慢。1974年埃塞俄比亚中下级军官发动军事政变，成立临时军事行政委员会，推翻了亲美的塞拉西皇帝，苏埃经济、文化关系发展加速。1977年2月，门格斯图出任军政府主席后，关闭了美国在埃军事顾问团、新闻处、武官处等机构，埃美关系恶化。苏联借机加紧渗透，两国关系进一步发展。

1974年以来，苏联力图维持苏索、苏埃关系的平行发展，以便控制整个非洲之角。1977年，埃索关系恶化，爆发欧加登战争后，苏联站到了埃塞俄比亚一边，停止对索武器供应，并把大量武器装备运进埃塞俄比亚。11月13日，索马里宣布废除索苏友好合作条约，取消了苏联海军使用索马里军事设施的权利，要求苏联在一周内撤走全部专家，减少驻索使馆人员。苏联随之向埃提供了10亿美元的武器装备，派出了千余名军事顾问，古巴派出的军事顾问和军队更是高达1.9万人。11月20日，苏埃签订友好合作条约。1978年3月，在苏古的直接参与下，埃军发起反攻，将索军全部赶出了欧加登。埃苏关系更加巩固，到1978年底，苏联对埃军援共达20亿美元。但美国卡特政府继续奉行缓和政策，担心与苏联发生直接对抗，拒绝了索马里提出的军援要求，最终使得苏联在非洲之角获得了战略优势地位。

为了在非洲之角扩大影响，苏联还向阿拉伯半岛伸出了触角。1967年11月，英国撤出亚丁湾，南也门宣布独立，1970年12月成立“也门人民民主共和国”。苏联立即与之建交，并提供经济和军事援助，两国关系日益密切。1979年2月，南也门与北也门（阿拉伯也门共和国）发生边境冲突，南也门军队在苏联支持下开进北也门。考虑到伊朗局势的变化以及不久前苏联支持越南入侵柬埔寨，美国政府立即向北也门运送了近1亿美元的武器以抵制苏联的扩张。3月，卡特总统援引《紧急援助法案》，越过国会，再次提供3.9亿美元的武器装备，派出了约400人的美国顾问和80名

台湾飞行员，同时派遣航空母舰“星座”号及其他战舰组成的特混舰队驶往阿拉伯海显示武力。不久，南北也门达成和解协议。但苏联并没有因此而停止向该地区的渗透。1979 年 9 月，苏联部长会议主席柯西金访问南也门，10 月两国签订为期 20 年的友好合作条约，苏联向南也门派出了大批军事顾问和技术人员，得到了几个军事基地的使用权，亚丁港被扩建为可停泊 10 万吨位船只的军用和商用港口，位于印度洋上的索科特拉岛被修建为苏联在中东地区最大的军事基地，成为在地中海和印度洋游弋的苏联舰队的重要后方基地。苏联在该岛建立了大型电子侦测站，地中海、苏伊士运河、红海、亚丁湾、波斯湾、阿拉伯海和印度洋都在它的监控之下。苏联在南也门的军事存在与它非洲之角（埃塞俄比亚）的军事基地一起，牢牢控制了红海出入印度洋的门户。

苏联支持越南反华与侵略柬埔寨

60 年代中期美国扩大越南战争后，勃列日涅夫大规模增加了对越经济和军事援助，其目的之一是为了抵消中国的影响。中国对越南的抗美战争给予了全力支持，但双方在苏联援越物资运输的方法上也有不同看法。苏联于 1965 年 4 月以“援越”为借口提出要在中国开辟“空中走廊”、在云南设立空军基地、甚至驻扎苏联军队，这在当时中苏关系破裂情况下是不可能得到同意的。然而，越南党内一部分人却据此发泄对中国的不满。1969 年 9 月胡志明逝世后，越南党的领导权完全被亲苏势力所控制。

1972 年中美关系解冻后，越南开始攻击中国的外交政策。越南试图在印度支那和东南亚扩展势力，希望得到苏联的支持与援助；苏联也希望借助越南牵制中国，同时填补美国战略收缩所留下的真空。1975 年 5 月越南南北统一后，苏联立即宣布勾销抗美战争期间越南对苏全部债务，并给予 26 亿美元的战后重建基金。越南则报之以积极反华政策，向中国提出领土要求并从 1976 年开始迫害和驱赶华侨，中越关系因此不断恶化。

抗美战争胜利后，越南的地区霸权主义开始抬头，企图恢复法国殖民主义的“印度支那联邦”，统一管理越南、老挝、柬埔寨事务。1977年7月，越老签订为期25年的《友好合作条约》，越南向老挝派驻了五万多军队和近万名顾问，控制了老挝的内政外交。但越南向柬埔寨提出的两国实行“共同外交政策和经济政策”、搞“联合经济”与“联合部队”的要求却遭到拒绝。为此，越南不仅拒绝从抗美战争期间柬埔寨允许其使用的土地上撤出，而且在1975年6月占领了柬埔寨的威岛。1978年夏，越南党四中全会确定美国是越南“基本和长远的敌人”，而“直接的敌人是北京和柬埔寨”。

越南的地区霸权主义政策得到了苏联的支持。1978年6月，苏联把越南拉进了“经互会”，8月，苏联向越南运送了大批先进武器，而越南则允许苏联使用金兰湾军事基地。1978年11月3日，苏联与越南签订为期25年的带有军事同盟性质的《友好合作条约》，规定一旦一方受到进攻或进攻威胁，双方将立即进行协商，“采取相应的有效措施以消除这种威胁，保障两国的和平与安全”。

在苏联的支持下，越南于1978年12月25日出兵大举入侵柬埔寨，1979年1月7日占领柬埔寨首都金边，苏共中央总书记勃列日涅夫当即致电表示祝贺。随后，苏联又在安理会否决了要求在柬埔寨实行停火和撤出外国军队的提案。

在苏联的支持下，越南加紧了对中国的军事挑衅，从1974年到1979年2月，越南在中国边境制造的武装挑衅事件共达3535起。为确保西南边境的安全，中国政府在寻求外交解决无果的情况下，被迫于1979年2月17日发动对越自卫反击战。苏联虽然声称要“履行自己承担的义务”，但未敢在实质上卷入中越冲突。

苏越关系发展强化了苏联在印支地区的军事存在，改善了它在东南亚乃至整个太平洋地区的战略态势。为抵制苏联的扩张势头，美国在继续迅速加强了它与东盟各国的关系，并认识到调整对苏政策的必要性。

第三节 苏联入侵阿富汗与卡特主义的出台

苏联入侵阿富汗

阿富汗位于西亚、南亚、中亚交界的中心地带，紧邻阿拉伯海、印度洋和波斯湾，是西方北进中亚、苏联南下印度次大陆、通往南部出海口的重要门户。50年代中期，阿富汗与巴基斯坦因边界纠纷发生对抗，美国终止了对阿的武器供应。苏联借机发展与阿富汗的关系，1956年两国签订武器供应协定。

然而，美国也没有放弃争取阿富汗的努力：1961年美阿签订协定，美国帮助阿修建两条战略公路；1962年两国签订技术合作协定，美国帮助阿建设炼油厂和一些企业；1963年两国签订“富布赖特计划协定”。阿也尽力在美苏之间寻求平衡：1963年9月查希尔国王访美；1964年阿决定接受美国和平队队员。

苏联对查希尔国王的平衡政策十分不满，担心阿富汗倒向西方会对自己的南部边境造成威胁。1973年7月17日，阿富汗国王的表哥穆罕默德·达乌德在苏联和阿亲苏势力的支持下发动军事政变，废黜国王，建立了共和国。政变后，苏联积极扩大在阿影响，五年间与阿签订各种协定40余个，涉及政治、经济、军事、文化等各方面。苏联势力渗透到阿国防部和各兵种，俄语成为阿军的军事用语。然而，达乌德在权力稳固后，开始与苏联保持距离，同时积极调整对美政策。1974年和1976年基辛格两次访阿，特别强调了对“阿富汗的自由和独立的关心”，美国及其盟国也增加了对阿经济援助。

1978年4月27日，亲苏的阿富汗人民民主党总书记拉塔基和一部分军官发动政变，打死达乌德，建立了“阿富汗人民共和国”，苏联当天致电祝贺并予以承认。拉塔基上台后，积极发展对苏关

系，短短几个月内就与苏联签订了40多个协定和条约。苏联影响迅速增强，控制了阿富汗军队。1978年12月5日，苏阿缔结为期20年的《友好睦邻合作条约》，规定双方要“发展全面合作”，其中包括“扩大国家权力机关、社会团体、企业、文化科学机构之间的合作”；不参加旨在反对另一方的任何军事联盟、国家集团以及行动或措施；“为保障两国安全、独立和领土完整而进行磋商，并经双方同意后采取相应措施”，两国将“继续发展军事领域内的合作”以“增强双方的防御能力”。

在苏联顾问的指导下，拉塔基不顾阿富汗的社会特点，强行实施全面社会改革，触犯了地主、部落上层和伊斯兰寺院的利益。他还大规模展开镇压“反动分子”和“反革命分子”，引起前政府官员、宗教界和部落上层的恐慌，国内矛盾迅速激化。1979年3月出任总理的阿明为此要求执行较为独立的民族主义路线。苏联和拉塔基密谋除掉阿明，但阿明死里逃生，于9月杀死拉塔基，建立了新政府。

阿明政府调整了对苏政策，但国内的局面却未得到扭转。此时伊朗已发生伊斯兰革命，苏联担心在阿富汗出现另一个伊斯兰政权，因而决定直接出兵。为此，苏联迅速增加了驻阿苏军，并于1979年12月27日晚派出数万军队，在飞机、坦克、装甲车的掩护下大规模入侵阿富汗，迅速占领了阿富汗的主要城市和战略要地，攻占了首都喀布尔，杀死阿明并建立了卡尔迈勒傀儡政权。第二天，苏联为自己的行动进行辩解，称它是“应阿富汗当局请求”才派“一定数量的武装部队”到阿履行其国际义务的。随后，卡尔迈勒政权也通过决议，请求苏军留驻阿富汗，并与苏联签订了有关条约。

卡特主义的出台

20世纪70年代中期以来，苏联采取了一系列进攻性步骤，对外扩张步步升级。面对苏联咄咄逼人的进攻态势，卡特从1978年

年中开始着手调整对苏政策。1978年5月，美国推动北约各国首脑在华盛顿会议期间制订了耗资约600—800亿美元的北约长期防务计划，同时规定各成员国1979年的军费实际增长率应达到3%，5月又决定各成员国将3%的军费实际增长率保持到1985年。1979年12月，卡特宣布大幅度增加军费开支，并在北约外长和国防部长布鲁塞尔特别会议上与盟国商定，若苏联不减少部署在欧洲地区的SS-20导弹，美国将从1983年下半年开始在欧洲部署572枚巡航导弹和潘兴II式导弹，以实现战区核力量的现代化。这一系列措施表明，美国对苏政策已转趋强硬。

苏联入侵阿富汗进一步强化了美国的对苏强硬政策。入侵阿富汗是苏联推行南下战略的重要步骤，标志着苏联的对外扩张达到了顶峰。战后以来，美国一直把波斯湾地区作为遏制苏联的重要一环，但1979年初伊朗巴列维国王倒台使美国在该地区失去了一个重要支柱，美国的势力遭到沉重打击。苏联入侵阿富汗改变了美苏在该地区的战略态势，对美国的战略利益构成了直接挑战。通过这一行动，苏联向阿拉伯海和印度洋推进了600公里，距波斯湾、霍尔木兹海峡不足500公里，加上苏联在埃塞俄比亚和南也门的军事存在及其与伊拉克的密切关系，苏联对波斯湾地区一形成了战略包围，对西方的石油来源及运输线构成了直接威胁。

针对这一形势，卡特认为西方必须作出强烈反应，否则苏联将“情不自禁地一再采取行动，直到他们抵达不冻港，或直到他们控制世界大部分石油供应为止”。苏联入侵的第二天，卡特就通过热线电话指责苏联违反了缓和协议，要求苏联撤出阿富汗。美国国家安全委员会也多次举行会议，商讨对策。1980年1月4日，卡特向全国发表演说，宣布了美国的制裁措施：要求参议院终止对第二阶段限制战略武器条约的审查程序；实行部分粮食禁运；严禁向苏联出售可用于军事目的的高科技项目；大大削减苏联在美国海域捕鱼的特权；召回美国驻苏大使；终止两国的一切官方交往，其中包括科技和文化交流项目。随后又决定抵制莫斯科夏季奥运会。1980年1月23日，卡特在国情咨文中对苏联发出警告：“任何外来力量

企图控制波斯湾的尝试，都将被视为对美国重大利益的侵犯，这种侵犯将遭到包括军事力量在内的一切必要手段的回击”，这被媒体称为“卡特主义”。

根据这一新战略，美国提高了中东在其对外战略中的地位，把它作为与西欧和东亚密切联系、不可分割的三大战略地区之一；强调要建立相互协作的地区安全结构，重申了对巴基斯坦的安全保证，加强了与埃及、沙特等国的关系，谋求在波斯湾及其周围地区建立军事基地，力图在中东构筑一个新的军事联盟体系。卡特政府加强了美国在中东地区的军事力量，着手扩建印度洋的军事基地，筹建常驻印度洋的第五舰队，建立10万人的“快速部署部队”，以便美国能够在那些关系切身利益的地区对侵略与威胁作出有力反应。这表明，美国的对苏政策已发生根本性转折。它放弃了尼克松以来的缓和战略，更加强调通过军事实力来维护美国的全球战略地位，对苏联挑起的地区性冲突也从消极回避转为积极应战。

第四节　里根上台与美苏新冷战

新遏制战略

1981年1月共和党人罗纳德·里根上台时，美国面临着非常严峻的内外局势。在国内，60年代末已初显端倪的“滞涨”现象到80年代初更加严重，从1971年到1980年，美国的通货膨胀率由2.7%激增至13.5%，国民生产总值增长率由3%下降到－0.3%，失业率由4.9%上升到7.1%，国民经济实际上停滞不前；国际上，苏联以缓和为掩护，在第三世界频频发动攻势，对外扩张发展到空前程度，对美国构成了严重挑战；1979年的伊朗人质危机也使美国蒙受了奇耻大辱，基辛格认为，这标志着美国作为超级大国的国际地位似乎已“沦落到无以复加的最低点”。美国社会普遍感受到

了调整对外政策的迫切必要。尼克松明确指出："为了应付对于我们自己的生存、对于自由与和平的生存的挑战，我们必须大大增加我们的军事力量，支持我们的经济力量，恢复我们的意志力量，加强我们的总统的权力，制定一种不仅旨在避免失败，而且旨在取得胜利的战略"。

里根属共和党保守派，具有强烈的反苏反共意识，他在竞选期间提出的"振兴经济"、"重振国威"的口号最终成为他登上总统宝座的踏脚石。在就职演说中，里根宣布缓和政策已经破产，必须奉行"坚定而有原则的外交政策"。随后，他着手大幅度调整内外政策，确立了"以实力求和平"的对外战略总方针，主张以"现实主义、实力加谈判"的原则处理与苏联的关系。美苏关系进入僵硬对抗的新冷战时期。

从尼克松开始的缓和政策是以"多极世界"为根据的，里根抛弃了这一观念，把自己的对外战略建立在"两极"世界观基础之上。里根政府认为，目前真正能左右世界局势的仍然是美苏两个超级大国，但苏联是一切动荡的根源所在，美国则是世界上"最伟大的和平力量"，是在抵御苏联扩张方面"惟一能够担任领导的国家"。制止苏联扩张成为里根政府对外战略的核心。

为增强实力，里根政府决定经济与军事双管齐下。1981 年 2 月，里根向国会提出"经济复兴计划"。通过实施这一计划，美国摆脱了战后以来持续时间最长、影响最严重的经济危机。1982 年 12 月，美国经济开始回升，1983 年 GDP 增长率达到 3.4%，1984 年达到 6.8%，通货膨胀率也由 1981 年的 10.4%，下降到 1984 年的 3.8%。经济的迅速恢复为里根政府的对苏遏制政策提供了物质基础，增强了对抗苏联的信心。

军事上，里根政府提出了"新灵活反应战略"，力图通过新一轮军备竞赛，全面增强军事实力，打破美苏军事力量的相对平衡，取得对苏优势。为此，他上台伊始就提出了 16000 多亿美元的重整军备的庞大计划，大规模增加军事预算，使军费开支在 1981—1984 年分别增长了 17.6%，17.6%，13.3% 和 8.3%。在战略思

想上，里根政府既重视发展进攻性战略武器，也强调要发展战略防御系统，既准备打常规战争，也准备打核战争，其目的是全面增强美国的攻防能力，使之具备同时与美国进行各种样式、各种规模的战争的能力。由于发生核战争的可能性越来越小，里根政府尤其强调常规力量特别是海军力量的发展。里根政府希望把航空母舰特混舰队由当时的 12 个增加到 15 个，海军舰只由 456 艘增加到 600 艘，把两洋海军发展为三洋海军，使之具备同时在太平洋、大西洋和印度洋抢占战略要地的能力。里根政府还放弃了“一个半战争”的构想，表示要在任何与美国切身利益相关的地方、对苏联的扩张企图作出灵活机动、坚决及时的回击。里根政府提出了“低烈度战争”理论，以应对第三世界规模较小、烈度较低的常规战争。当然，里根并不反对与苏联进行谈判，实行军备控制，但强调谈判必须以实力为基础，军控不能造成国防能力的削弱。

在国际上构筑围堵苏联的战略防线也是里根政府对苏新遏制政策的一个重要组成部分。美国极力谋求与中东国家的“战略一致”，增加了对埃及、沙特阿拉伯、土耳其等国的经济军事援助，与以色列建立了“战略合作”关系；支持阿富汗的抵抗力量，重申对巴基斯坦的安全保证；加紧对加勒比海事务的干涉，力图通过军事、经济与政治手段，防止苏联、古巴影响的扩大。里根谋求与西欧、日本盟国建立“以美国为中心”的战略同盟关系，恢复美国在西方世界的领导地位，通过对外政策的协调，使盟国服从于抗苏战略。里根政府也加强了与中国的战略合作，试图借助中国，抗衡苏联。

里根的对苏战略具有浓厚的意识形态因素。他对美苏作出了截然相反的道德定位，把苏联置于美国的对立面。里根在 1981 年 1 月 21 日的第一次记者招待会上表示不能相信苏联，指责苏联为实现对世界的控制而“保留了犯罪、撒谎和欺诈的权利”。1982 年 6 月，里根发表演说，公开指称苏联为“邪恶帝国”，是“现代世界的罪恶之源”，号召美国人民采取坚定立场，不要“置身于正确与谬误、善良与邪恶的斗争之外”。同月，里根在英国议会发表演讲，声称要对苏联极权主义展开“争取自由的十字军东征”，扬言要

"把马克思列宁主义扔进历史垃圾堆"。里根政府否认东欧是苏联的势力范围，并把人权纳入东西方斗争的框架，作为"美国外交政策的核心"和"最终目的"。推广美国的"民主"与"自由体制"、促进东欧国家的和平演变也成为美国对苏战略的一个重要组成部分。当然，人权政策也是美国与苏联在第三世界进行争夺的一个重要工具。

美苏军控谈判失败

军控谈判构成了美苏缓和的重要组成部分。20 世纪 70 年代，美苏通过激烈争吵和相互妥协，签订了两个限制战略武器条约（SALT—I 和 SALT—II），并就裁减常规军备展开了谈判。但 70 年代后期苏联的一系列扩张行动最终迫使美国放弃了对苏缓和政策，里根上台后所推行的"扩军抗苏"政策又使美苏军控谈判进一步复杂化。

一、欧洲中程导弹谈判及其失败

70 年代的军控谈判及有关协议的达成并未能阻止美苏对军事优势的争夺。在双方形成战略核均势的情况下，苏联从 1977 年开始在欧洲部署 SS－20 中程导弹，力图取得在欧洲的核优势地位。为避免苏联借此对西方进行核讹诈，根据联邦德国总理施密特的建议，北约外长和国防部长于 1979 年 12 月布鲁塞尔特别会议期间通过"双重决议"，一方面决定使北约战区核力量现代化，另一方面又支持美国尽快与苏联展开谈判，若在 1983 年底前不能达成协议，就要在五年内在西欧五国（联邦德国、英国、意大利、比利时和荷兰）部署美国的新式中程导弹，包括潘兴 II 式和陆基巡航导弹共计 572 枚。

里根政府上台后决心执行这一计划，对军控谈判采取强硬立场，明确表示要通过军备竞赛增强美国的军事力量，扭转美苏军事态势，在此之前决不与苏联重开裁军谈判。苏联此时正面临着严重

经济困难，因而一方面表示要迎接美国的挑战，另一方面又不断发动和平攻势，建议美苏进行对话，恢复裁军谈判。西欧国家对里根政府扩充军备、拖延谈判的立场感到不安，从 1981 年下半年开始掀起了规模空前的反核和平运动。美国国会和公众舆论要求“冻结核武器”、“不首先使用核武器”的呼声也日益高涨。面对这些压力，里根政府在坚持增强军事力量的同时，不得不对军控谈判采取灵活态度。

1981 年 11 月 30 日美苏在日内瓦举行限制欧洲中程导弹谈判。到 1983 年 11 月，双方共进行了六轮会谈，111 次会议，但由于双方立场对立，没有达成任何协议。

谈判开始前，里根于 1981 年 11 月 18 日发表裁军声明，提出了“零点方案”，表示如果苏联拆除其部署在欧洲的全部 SS－20、SS－4、SS－5 中程导弹，美国则不在欧洲部署潘兴 II 式导弹和巡航导弹。美国的目的是以自己的一纸“计划”消除苏联在欧洲业已形成的中导优势。苏联坚决反对，针锋相对地提出美苏都不在欧洲部署新的中程导弹的建议。这一“冻结”方案的目的是保留苏联部署在欧洲的中程导弹，而阻止美国的部署计划。苏联的根据是，西方在欧洲的中导力量（包括美国部署在英、意、中欧和海上的“前沿基地系统”以及英法的中程核武器）与苏联基本均衡。由于美国反对这一方案，苏联又于 1982 年 2 月提出东西方将各自部署在欧洲的中程核武器分阶段按比例对等裁减的方案，其中包括美国的“前沿基地系统”和英法中程核力量。这一方案遭到美国与英法的共同反对。

1982 年 7 月，美苏两国谈判代表提出了“林中散步方案”：美国放弃拆除苏联在欧洲全部中导的要求，允许苏联保留 75 枚 SS－20 导弹；美国部署 75 枚巡航导弹，但不部署潘兴 II 式导弹；苏联冻结其部署在亚洲的中导，并放弃有关把英法核力量包括在谈判之内的主张。苏联政府反对这一妥协方案。

1982 年 12 月，苏共新任总书记安德罗波夫提出新方案，主张美国放弃在欧洲部署中导的计划，苏联则把它在欧洲的中导数量削

减到与英法核力量相等的水平，即162枚。美国声称英法核力量是独立的，反对将其纳入美苏谈判范围，英法也反对苏联的建议。

1983年3月，里根提出一个"临时方案"：美国削减其计划部署在欧洲的中导数量，苏联所部署的中导数量与美国相等，这实际上是为苏联规定了一个最高限额，同时，美苏谈判不应把英法核力量包括在内，苏联也不能将其中导转移到亚洲，而且应进行有效核查。这一建议同样没有为苏联所接受。

此后，双方又提出了一些建议，但都未能打破谈判僵局。1983年11月，美国开始实施"双重决议"，在英、意、联邦德国部署了中程导弹。苏联也着手在民主德国和捷克斯洛伐克部署SS－21、SS－22、SS－23导弹，并于11月23日宣布退出限制中程导弹谈判。

二、裁减战略核武器谈判及其失败

限制战略武器谈判是70年代美苏缓和的主要内容。苏联入侵阿富汗后，卡特政府要求参议院停止对第二阶段限制战略武器条约的批准程序，里根也认为该条约存在"致命缺陷"，明确宣布美国不会批准，要求美苏重新举行谈判。1981年9月里根表示，美苏谈判不应仅仅局限于战略武器的限制，而应进行"削减战略武器谈判"。1982年5月，里根正式提出有关建议，苏联表示接受。

1982年6月29日，美苏第一阶段削减战略武器谈判（START－I）在日内瓦举行。谈判开始前的5月9日，里根曾提出"分阶段削减"方案，建议分两个阶段大规模削减战略核武器：第一阶段双方把各自陆基和海基导弹弹头削减1/3，所余弹头中陆基导弹弹头不得超过一半，同时美苏把运载这些弹头的弹道导弹总数削减到一个同等的最高限额，这个限额应低于美国现有导弹总数的一半；第二阶段再把双方导弹的投掷重量削减到低于美国现有水平的"同等最高限额"。长期以来，苏联主要依赖陆基导弹的数量和投掷重量来抵消美国的质量优势，这一方案的目的就是要消除苏联的这一优势。勃列日涅夫表示反对，建议冻结美苏战略武器现状，以此作

为裁减的基础。安德罗波夫也坚持这一立场，苏联的目的是，以"冻结"措施维持美苏战略力量之间的大体均势，阻止美国大规模的核力量现代化计划。里根政府反对"冻结"方案，于 1983 年提出了"战略防御计划"。

谈判中，双方的分歧还表现美国主张维持"同等水平"的战略力量，苏联则强调实现"同等安全"。苏联认为，要实现"同等安全"，就不仅要考虑战略核武器的数量平衡，而且要考虑政治、经济、地理等因素，如苏联为"敌对"国家所包围，而与美国毗邻的则是对美友好的加拿大和墨西哥；美国的核力量几乎全部用来对付苏联及其盟国，而苏联的核力量却有一部分要用以满足中苏边界安全需要；苏联不仅要考虑远程核武器，而且要考虑美国的"前沿基地系统"。美国没有接受这一观点，坚决反对苏联把美、英、法联系起来搞平衡。此外，双方围绕战略核武器的范围以及核查问题也发生了争吵。

到 1983 年 12 月，美苏围绕削减战略武器共进行了五轮谈判，但由于双方立场对立，且无意作出根本妥协，谈判没有取得任何实质性进展。此后，美国建议继续谈判，苏联则以美国在欧洲部署中程导弹引起了"全球战略形势的变化"为由，退出了谈判。

"战略防御计划"与美苏军备竞赛的升级

自 1957 年苏联成功发射人造卫星后，美苏就在洲际弹道导弹领域展开了激烈争夺，"相互确保摧毁"（MAD）成为美国防御战略的核心原则。美国希望借助自己的核报复能力，建立对苏核威慑，达到避免核战争的目的。与此同时，美苏从 60 年代起也将大量资源用于反导系统的研制与部署，以此作为在对方的核打击中谋求生存能力的重要手段。很显然，反导系统的部署在很大程度上动摇了"相互确保摧毁"战略的基础，引发了美苏间更加激烈的军备竞赛。美苏最终认识到了反导系统对双方之间核稳定的威胁，因而在 70 年代限制战略武器谈判期间，就严格限制反导系统的部署进

行了激烈的讨价还价，并取得了重要成果。

1972年的《反导条约》对缓解美苏核军备竞赛起到了积极作用，但并未能从根本上阻止这一势头。到80年代初，美苏都建立了庞大的核武库，形成了核饱和、核僵持、核恐怖平衡局面。里根政府力图打破这一僵持局面，取得对苏核优势，因此放弃了“相互确保摧毁”战略，以“确保生存”取而代之。它一方面大力发展进攻性战略力量，另一方面也积极构筑“高边疆”，试图建立起新的国家导弹防御系统，以便在与苏联的军备竞赛中立于不败之地。

1983年3月23日，里根向全国发表电视讲话，提出了以防御性措施抵御苏联导弹威胁的长期研究与开发计划，即所谓“战略防御计划”（SDI），又称“星球大战计划”（Star Wars）。其基本设想是：利用美国的空间技术优势，建立一个以天基定向能武器（部署在地球轨道上的激光武器和粒子束武器等）和动能武器（拦截导弹和电磁轨道炮等）为主、由外空和地面多个分系统组成的多层次、多手段、立体化、综合性的弹道导弹防御系统，在来袭导弹飞行的各个阶段（助推段、末助推段、中段以及末段）实施多层拦截，在到达地面之前将其摧毁，使苏联的战略导弹失效和过时。

里根政府希望借“战略防御计划”进一步完善美国的核力量体系，取得攻防兼备的战略优势，保障美国的战争潜力和“后发制人”能力，为美国及西方盟国建立一个安全盾牌，借此强化美国在西方盟国中的霸主地位；经济上促进与军事和空间技术相关的新兴工业的发展；同时置苏联于两难境地：要么容忍美国取得军事优势，要么迎接美国挑战，在新一轮军备竞赛中“付出大得不成比例的代价”，最终达到在经济上拖垮苏联、军事上取得对苏优势的目的。里根政府把“战略防御计划”看作争取对苏战略优势的“第一个重要步骤”，于1984年1月批准了“战略防御研究计划”，4月成立了直属国防部的“战略防御计划局”协调该计划的实施。里根政府还拨出巨款进行相关技术开发和武器系统实验。

“战略防御计划”在很大程度上得到美国公众的支持，也遭到一些人的反对。反对派认为该计划耗资巨大，也存在许多技术难

题，难以有效保护美国安全；可能加剧美苏军备竞赛，激化国际紧张局势，具有极大政治风险。最后，支持者占了上方。美国的一些盟国受邀参加了有关研究工作，但也对该计划可能引起的后果表示担忧。

苏联认为"战略防御计划"对美苏战略均势构成了严重挑战，强烈批评它违反了《反导条约》，表示要采取反措施恢复双方的战略平衡。1984 年 11 月，苏联最高苏维埃正式宣布，1985 年苏联的国防预算将增加 12%，这是 1976 年以来军费增加幅度最大的一年。但苏联并没有简单地模仿美国，而是在进一步完善反导系统的同时，采取了重点发展战略进攻武器、提高战略突破能力的"以剑攻盾"的战略方针，试验和部署了"具有突破美国核防御屏障的能力"的 SS－24 和 SS－25 战略核导弹。

"战略防御计划"的影响是非常明显的。它为美苏关系增加了不稳定因素，使当时正在进行的美苏军控谈判复杂化；它引起了美苏军备竞赛的质的升级，太空成为美苏争夺的一个新领域，加剧了国际紧张局势；它对苏联造成了巨大的心理、技术和经济压力，进一步消耗了苏联的有限资源。更重要的是，这一计划成为美国对外战略中的一项新内容，成为美国未来争夺世界霸权的一个重要工具。

美国在第三世界的反击

第三世界是 70 年代苏联推行全球进攻性战略的主要方向。里根上台后，从"两极"世界观念出发，进一步将第三世界纳入对苏遏制的战略轨道，对苏联发起了全面反击。

在东南亚和中亚，美国试图利用柬埔寨和阿富汗两个战场孤立和消耗苏联，削弱它在第三世界的影响，牵制它的全球战略部署。里根政府通过政治和外交途径，坚决反对苏联支持越南侵占柬埔寨，支持联合国连年通过决议谴责越南的侵略行径，要求越南撤军。美国多次声明恪守对泰国的条约义务，支持东盟和中国反对越

南谋求地区霸权、抵御苏联扩张的行动。但由于越南战争后遗症的影响，里根政府第一任期内在向柬埔寨抵抗运动提供直接援助方面持谨慎态度。在阿富汗问题上，里根政府采取了较为积极的政策，除利用各种国际场合对苏联予以强烈谴责外，还为阿富汗抵抗力量提供了大量资金、武器，到 1985 年美国的援助达到 4.7 亿美元，为 1980 年的五倍多。美国成为阿抵抗力量的主要援助者，尤其是在武器供应方面。1984 年 8 月，美国以人道主义名义接受 7 名阿富汗游击队伤员到华盛顿一所陆军医院接受治疗，第一次与阿抵抗运动建立了公开联系。同年 12 月 26 日，里根就苏联入侵阿富汗五周年发表声明，明确表示支持阿富汗抵抗运动，并把苏联占领阿富汗称做改善美苏关系的严重障碍。

为遏制苏联的扩张势头，里根政府在中东采取“双轨”政策，一方面谋求发展与阿拉伯国家的关系，另一方面也加紧与以色列的战略合作，试图借此加强美国在中东波斯湾地区的军事存在和政治影响。

在阿拉伯国家中，美国特别重视与沙特阿拉伯和埃及的关系。沙特自二战以来一直是美国在中东地区的可靠盟友，与伊朗一起被美国看作保证波斯湾安全的两大支柱。伊朗局势的变化以及苏联入侵阿富汗更加凸显了沙特的战略重要性。里根上台后，决心加强沙特的军事力量，于 1981 年 8 月决定向沙特提供 85 亿美元的现代化防空设备。1982 年 2 月，美沙成立“联合军事委员会”，进一步加强了军事合作。美国与埃及的关系是 70 年代才发展起来的。1979 年埃以《和平协议》的签署后，美国开始向埃及提供经济和军事援助。里根政府上台后更加重视埃及的战略地位。1981 年，美埃军方达成协议，共同制定了埃及军队现代化计划，美国决定在五年（1979 年 10 月至 1984 年 9 月）内向埃及提供 56.4 亿美元的军事援助，这是美国向第三世界国家提供的最大一笔军援。1982 年 10 月美国决定向埃及出售 4 架“鹰眼”E－2C 预警飞机，这是美国第一次向第三世界国家出售此类飞机。美埃还于 1981 年末成立了“军事协调委员会”。里根政府第一任期内，美埃每年都要举行联合

军事演习。

与阿拉伯国家相比，里根政府更加重视与以色列的关系，把它看作实现其中东利益的主要依托。里根在竞选期间明确表示，阿拉伯国家只是美国的朋友，以色列才是美国可以依靠的盟友。1981年11月美以签订《战略合作谅解备忘录》。在美国坚持下，该文件明确规定双方的战略合作是为了抵御苏联或本地区以外其他受苏联控制的势力对本地区和平与安全构成的威胁，而不以本地区国家为目标。美国的目的在于避免过分刺激阿拉伯国家。1982年初，美国决定向沙特、约旦等国出售F－16战斗机和导弹等武器，遭到以色列反对。里根虽然没有放弃这一计划，但明确表示要确保以色列的军事优势。1983年11月，美以签署《战略合作协议》，实现了正式的军事结盟。

1982年6月以色列大举入侵黎巴嫩，试图消灭以黎巴嫩南部为基地的巴勒斯坦游击队，以色列还出动飞机大规模空袭叙利亚部署在贝卡谷地的导弹基地，击毁了全部19座苏制萨姆导弹发射架。美国对以色列的侵略行动采取支持与怂恿态度，遭到了阿拉伯国家的普遍谴责。为防止中东局势进一步恶化损害美国的根本利益，里根于1982年9月提出了"中东和平方案"，承认巴勒斯坦人的民族自治权，主张"以土地换和平"解决阿以冲突，但反对建立巴勒斯坦国。这一方案对阿拉伯方面作出了某种程度的让步，其目的在于掌握中东和平进程的主动权，与有关国家建立抗苏"战略一致"，把苏联和巴解组织排除在这一进程之外，遏制苏联扩张。

在非洲，里根政府给予南非种族主义政权以更多的政治支持和经济援助，纵容南非入侵安哥拉，反对对南非实行强制性制裁，阻挠纳米比亚人民独立，提出把纳米比亚独立同古巴军队撤出安哥拉联系起来的所谓"平行撤军"方案，力图把苏联、古巴的军事势力排挤出去。

70年代末80年代初，苏联利用古巴在中美洲和加勒比海地区不断扩展势力，严重冲击美国在该地区的霸权地位。在萨尔瓦多，反政府游击队不断向军政府发动攻击，1983年宣布建立人民政府，

控制了全国1/3的地区。针对这一形势，里根政府把维持萨尔瓦多亲美政府作为“最优先考虑的项目”，通过紧急经济、军事援助和派遣军事顾问，积极遏制“古巴的冒险主义和苏联的战略野心”。在尼加拉瓜，桑地诺民族解放阵线（FSLN）于1979年推翻了索摩查独裁政权，建立了民族复兴政府。该政权积极发展与苏联和古巴的关系，苏联也向尼新政府提供了大量经济和军事援助，并派出了军事顾问。美国对此感到不安，担心出现第二个古巴，因而对尼加拉瓜进行了外交孤立和经济制裁，施加了军事压力。1983年5月，里根公开表示支持尼加拉瓜反政府武装，随后又发出了采取军事行动的威胁，并试图组织针对尼加拉瓜和萨尔瓦多游击队的亲美军事联盟。在加勒比海地区，格林纳达的“新宝石运动”（NJM））于1979年3月发动政变，推翻了亲美政权。苏联、古巴立即对该国进行渗透，派遣军事顾问，培训军事人员，提供军事援助。为遏制苏联的扩张势头，美国利用格政权内部矛盾激化、发生分裂的机会，于1983年10月出动陆军、海军和海军陆战队近2000人，连同牙买加等六国的400余名士兵，对格林纳达发动军事入侵，推翻了亲苏、亲古政府。在美国扶植下成立的新政府驱逐了苏联、古巴的顾问和外交官，断绝了与苏联的关系。格林纳达被重新纳入美国的势力范围。

美国与波兰危机

1956年哥穆尔卡上台后，波兰社会秩序渐趋稳定。1970年12月，波兰政府宣布提高食品、燃料及其他基本商品的价格，以减轻庞大财政补贴所带来的沉重经济负担。这一措施引起了大规模罢工示威以及示威者和军警之间的严重冲突。与波兹南事件不同的是，示威者这次提出了建立“自由工会”等明确要求，苏联也没有进行公开干预。勃列日涅夫担心与西方发生冲突，损害美苏缓和前景，建议波兰领导层和平解决这一危机。哥穆尔卡最终以“身体原因”辞职。

盖莱克接任波兰党中央第一书记后，取消了提价措施，稳定了国内局势，同时利用东西方缓和的机会大力引进西方资金、设备，波兰经济得到迅速发展，人民的生活水平也得到相应提高。到70年代中期，波兰再次遭遇经济困难，波兰政府不得不于1976年宣布提高物价，特别是食品价格。结果罢工风潮再起，波兰政府采取强制措施予以平息。一些知识分子成立了“保卫工人委员会”，以宪法赋予的“公民权利”和政府通过签署《赫尔辛基最后文件》所承认的“人权”为根据展开积极活动，其中包括从国内和西方筹集资金帮助受害工人家庭。地下出版物也活跃起来。美国关注这一局势，“人权总统”卡特于1977年岁末访问华沙，成为第一位访问波兰的美国总统。其间，他对波兰“人权”与“自由”状况表示关注，希望苏联对波兰的影响归于终结。这一立场显然对波兰局势的发展起到了推动作用。1978年2月，“波罗的自由工会”在格但斯克宣告成立，其成员包括瓦文萨等。面临经济困境的波兰政府寄希望于美国援助，不能不考虑美国的态度。

1980年7月1日，波兰政府宣布提高猪肉及其他食品价格。这一决定立即在卢布林等城市引起了罢工示威。“自由欧洲电台”(RFE)以波兰语报道有关消息后，罢工行动迅速向全国蔓延，8月中旬，格但斯克列宁造船厂工人在瓦文萨等人领导下发动罢工，并与其他城市的罢工工人一起成立了“联合罢工委员会”协调行动，提出了21点要求。波兰局势逐渐失控，演变为解放以来规模最大的、也是社会主义国家中规模最大的罢工浪潮。波兰政府被迫与罢工工人进行谈判。谈判期间，工人代表提出了成立“独立于党和企业领导的自由工会”的要求，政府代表最初表示拒绝，最后作出让步，同意成立“团结工会”。8月31日，双方签署“格但斯克协议”。不久，盖莱克辞职。

9月，“团结工会”成立。这是社会主义国家第一个“独立”、“自由”工会。波兰多数职工迅速脱离原工会组织加入其中，使该工会会员在短短几个月就达到1000万人，占全国职工总数的约77%，其中波党党员100万，占党员总数的1/3，就全国总人口来

讲则占到约1/4。团结工会的成立对波兰党的权威构成了挑战。它在此后一年左右的时间里不断发起罢工行动，致使波兰陷于无政府状态，国民经济处于崩溃边缘。

1981年2月，时任波兰国防部长的雅鲁泽尔斯基出任总理，但局势并未好转。1981年9月，团结工会召开第一次全国代表大会，通过了工会章程和行动纲领，不再提波党的领导地位和“社会主义”，要求实行议会自由选举和多党制，从而演变为一个与波兰党和政府相抗衡的政治反对派。10月雅鲁泽尔斯基出任波党第一书记，权力进一步加强，对团结工会的态度也日渐强硬。12月13日，在团结工会酝酿全国性罢工，并策划就波兰政治前途举行全民投票的时候，雅鲁泽尔斯基发表电视讲话、宣布波兰处于“战争状态”，实行军管，出动警察占领团结工会总部，逮捕了团结工会的大部分领导人。1982年10月，团结工会被正式取缔，但继续通过散发传单、出版地下刊物、建立秘密电台、组织示威罢工等活动与政府对抗。

苏联对波兰“反社会主义分子在国内的颠覆活动不断加强”感到不安，认为波兰局势威胁到“整个大家庭的利益”，敦促波兰政府对团结工会进行“罪有应得的反击”。苏联还对波兰政府施加了军事压力。1980年12月初的华约组织莫斯科会议期间，苏联要求波兰政府同意苏军开进波兰，并开始在波兰周边集结兵力。1981年12月初，华约组织在莫斯科再次举行会议，保证将通过“兄弟般的团结与支持”帮助波兰政府克服“目前的困难”。苏联也对西方“颠覆性的宣传叫嚣”和“赤裸裸的教唆”提出指责。

二战结束以来，推动东欧演变及其对苏离心倾向一直是美国对苏冷战政策的一个重要组成部分。80年代初波兰罢工运动兴起后，美国采取了比过去更为积极的政策。卡特政府的对波总政策是：维持团结工会的存在，促使其势力的扩大，尽力阻止苏联可能的干涉，促进波兰向“自由”社会演变。1980年12月，在苏联进行军事集结的情况下，卡特总统两次发表声明，就苏联的军事干涉威胁发出警告，称这样的行动将会严重损害东西方关系。卡特政府还与

西方盟国保持接触，协调立场，要求盟国采取各种可能的措施“影响苏联决策”。

里根政府认为团结工会运动是一场意义深远的“和平革命”，期望这一进程“会像传染病一样流行于整个东欧”，摧毁苏联在东欧的势力，促进“西方价值观”的发展。里根政府在波兰问题上与卡特政府有着相同的政策目标。它的具体措施包括：（1）通过经济援助，向面临严重经济困难的波兰政府施加影响，防止它采取强硬政策。1981 年 1—12 月间，美国决定允许波兰政府推迟偿还到期的美国债务，同意它用本国货币购买价值达 7000 万美元的食品，同时加大对波兰的人道主义援助，先后宣布了 2900 万美元和 1 亿美元的食品援助计划；（2）利用各种机会，表达对团结工会运动的欢迎和支持；（3）向苏联发出明确信号，强调干涉将对美苏关系产生“最严重的后果”。

波兰实行军管后，里根政府立即调整政策，加强了对波兰、苏联的政治经济压力。对波兰，里根政府的政策是：（1）“高度赞扬”波兰人民在“残酷镇压”面前表现出的“勇气及对自由价值的热爱”为人类树立了“榜样”，严厉谴责波兰政府“践踏”《联合国宪章》和《赫尔辛基协议》，以“赤裸裸的暴力”和“恐怖手段”剥夺波兰人民的基本权利，强调对团结工会的镇压不会熄灭“自由的火焰”；（2）对波兰政府实行严厉经济制裁，停止包括上述 1 亿美元食品援助在内的所有经济援助，取消波兰在美国海域的捕鱼权利，与盟国就进一步限制对波兰的高技术出口进行磋商；（3）把波兰人民与波兰政府区别开来，多次强调所有制裁措施都是针对波兰政府而不是针对波兰人民的，因而在停止官方援助的同时，继续通过非政府渠道直接向波兰人民提供人道主义食品、药品及其他必需品援助，以此表达对波兰人民的同情，离间二者之间的关系；（4）继续表示帮助波兰恢复经济的意愿，但以恢复波兰的自由、人权为条件；（5）团结工会被取缔后，美国取消了波兰的最惠国待遇，并阻止其加入国际货币基金组织。

对苏联，里根政府的政策是：（1）严厉指责苏联一直通过“公

开和私下”渠道对波兰政府施加压力，指责苏联应为波兰事件承担“重大而直接的”责任；（2）把波兰事件与两年前的阿富汗事件联系起来，表示对苏联的干涉决不会置若罔闻；强调美国与波兰人民之间“特殊的血缘关系”，支持他们摆脱苏联压制、实行改革的斗争；（3）敦促苏联履行根据《联合国宪章》和《赫尔辛基协议》所承担的义务，允许波兰恢复基本人权；（4）实施严厉经济制裁。1981年9月29日，美国宣布了七项对苏制裁措施：暂停苏联航空公司与美国的一切飞行业务；关闭苏联驻美采购机构；暂停向苏联出售电子设备、计算机及其他高技术产品；推迟关于新的长期粮食协定谈判；暂停新的美苏航运协定谈判；对苏联的石油和天然气设备出口实行许可证制度；暂停签订即将到期的美苏交流协定，对其他协定进行全面评估。美国还积极推动西欧、日本与美国协调行动，共同对苏联实施制裁。（5）展开秘密行动，通过各种途径，把大量宣传、通信、办公设备以及资金通过各种秘密渠道运进波兰，支持团结工会的抵抗运动。（6）与教皇加强分工合作。军管后，里根立即与教皇保罗二世进行电话联系，表示对其“祖国”波兰局势的“深切关注”，随后双方进行分工，美国政府主要负责提供物资和经费，教皇主要传授政治经验，提供直到1983年7月军管结束后，美国对波兰和苏联的各项制裁才有所松动。但苏联、东欧剧变的序幕已由此拉开。

第三编

战后两极体系的瓦解

第九章

走向多极世界

第一节　国际关系的新变化

20世纪80年代以后，国际关系开始出现了明显的变化，国际力量在动荡中重新分化组合。经济全球化趋势的加快，地区经济一体化的迅速发展，带动了国际政治经济化和国际经济政治化倾向的不断加强。经济上相互依存日益加深，高科技对国际关系的影响逐渐加大，各国之间综合国力竞争不断加剧。跨国公司、国际组织等非国家行为体，在不同程度上对各个国家和民族国家体系构成了挑战，各国逐渐意识到他们正在面对一个充满变化、机遇和风险并存的世界。

世界经济与国际关系的新特点

80年代以后，世界经济和国际关系出现了许多影响深远的变化。这些变化主要表现在：

第一，经济全球化进程明显加快，各国之间综合国力竞争更加

激烈。80 年代以后，世界经济全球化的进程逐步加快。全球贸易额显著增加，资源配置国际化的进程大大加快，世界市场的规模空前扩大。世界经济达到了空前的开放程度，越来越多的国家转向市场经济，既带动了世界经济的增长，促进了经济上的相互依存，也加剧了业已紧张的竞争局面。经济全球化带来了许多新的发展机遇，各国都想利用这一千载难逢的时机，充分发展自己，占据有利的地位，为 21 世纪的竞争打下基础。为此，各个国家纷纷调整战略，出台新的政策，进行改革，加强自身实力。综合国力的竞争成为国际关系的重要内容。

第二，国际贸易出现了许多新的变化。首先，国际贸易的重要性更加突出。随着二战后自由贸易体制的发展，世界贸易的增长逐渐超过了世界生产资料的增长，对外贸易额在各国国内生产总值所占的比例不断提高。从 1950 年至 1986 年，世界贸易额增长了 800%，增长幅度较同期各国国内生产总值高出 2.3 倍，这表明经济的增长越来越依赖于出口的增长。其次，以初级产品为主的贸易结构已被工业制成品的贸易结构所取代。初级的自然资源产品在世界贸易中的比重逐年下降，到 70 年代末，工业制成品贸易在世界贸易中已开始占据主导地位。1953 年，发达国家之间的贸易只占这些国家贸易总额的 38%，到 1990 年，这个数字已达到了 76%。再次，传统的比较优势在国际贸易中的影响日益下降，而规模经济和技术优势的影响越来越突出。由于发达国家之间的相互贸易比重日益提高，市场竞争越来越激烈，对产品的要求也越来越严格，各国都把提高产品的技术含量、推动贸易专门化作为扩大市场份额的主要手段，从而促使产品的科技密集度不断提高。在国际贸易中，竞争力的强弱已不再主要取决于自然资源的多寡，而往往取决于规模经济和通过研究开发所形成的技术优势。

第三，知识经济开始形成，科技因素日益成为生产力发展的决定性因素。经过战后新技术革命的飞速发展，人类开始步入人工智能时代，知识经济的重要性日益显现出来。知识经济时代，“以智力资源的占有、配置，知识的生产、分配、使用（消费）为最重要

因素”，也就是科学技术是第一生产力的时代。在向知识经济迈进的过程中，科技成果转化为产品的速度大大加快，高科技产业迅猛发展。高科技产业与传统产业不同，它要求投入到研究与开发上面的资金巨大，对智力资源的要求很高，同时，它所带来的收益也十分可观，而且收益比例递增，易于形成垄断优势。

第四，由于交通和通讯技术的发展，各国政府之间的交往日益增多，除了政府精英之间交往的增多之外，各国各阶层人民的交往与联系也不断加强。信息通讯技术的发展，特别是电视的出现，使地球上发生的每一重要事件都能够真实生动地迅速传遍全球。商品、资金、信息、服务和思想跨国界的流动，对传统的民族国家体系和主权观念产生了深刻的影响。

第五，技术发展和经济的全球化，使各国之间经济与政治的相互依赖程度逐渐加深，各个国家都表现出程度不同的敏感性和脆弱性。全球化在把机遇和风险迅速传遍整个地区甚至全球的同时，并没有给每个国家都带来平等的机遇和财富的增长，发展中国家在经济全球化中处于明显的劣势地位。由于发达国家已经占据了国际分工的有利地位，发展中国家参与全球竞争的起点和条件远远低于发达国家。另外，知识经济需要高度发达的资源经济作为基础，而发展中国家往往技术基础薄弱，人才短缺，资金不足，要想在高科技领域占据一席之地并非易事。同时，发达国家为了保持自己的优势地位，一方面凭借雄厚实力挤压发展中国家，另一方面利用其所主导的国际经济规则制约和规范发展中国家，使它们在进入世界经济市场过程中充满曲折和斗争。

第二节　主要国家的改革与对外关系变化

20世纪80年代随着全球化带来的竞争加剧，各国纷纷进行政策调整，一些国家还进行了深刻的政治经济改革，其对外关系也发生了深刻的变化。

中国的改革开放与独立自主的外交政策

1978年12月，中国共产党十一届三中全会召开，标志着中国彻底结束了动荡的文化大革命时代，开始进入了改革开放的新时期。1982年9月，中国共产党的十二大在北京开幕，会议提出要带领全国人民全面开创社会主义建设的新局面，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，建设有中国特色的社会主义。十二大的召开，为经济体制改革的全面展开提供了指导方针，也为中国的经济腾飞奠定了基础。

十一届三中全会以后，在外交领域也出现了重要的变化。这种变化主要表现在对国际形势的判断和对外交政策的调整上。

对国际形势判断的变化，主要是关于战争与和平问题的认识发生了根本性的变化。80年代以前，中国的外交战略建立在“战争的危险很迫近”的基础上。邓小平从国际形势变化的客观实际出发，提出了“在较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的，维护世界和平是有希望的”战略判断。邓小平说：“国际形势有一个战争问题。美苏两家打不起来，就没有世界大战”。美苏两家都拥有毁灭对手的力量，“谁也不敢先动手”。1984年10月，邓小平在会见联邦德国总理科尔时说：“1974年你来访问，我们曾经谈到战争危险，现在我们对这个问题的看法有一点变化。我们感到战争危险仍然存在，仍要提高警惕，但防止新的世界战争爆发的因素在增长”。“世界和平力量的增长超过战争力量的增长”，和平力量的基础包括中国在内的整个第三世界、美苏之外的发达国家、美国人民和苏联人民。也就是说，“真正支持战争的没有多少”。邓小平对世界大战可以避免的判断，除了强调美苏之间打不起来以及世界和平力量日益增长之外，还把和平与发展有机地结合起来，认为科技革命使各国都必须埋头关注经济建设，提出了发展可以制约战争，发展是和平的根本保证的重要思想。邓小平关于战争可以避免的科学论断，不论在理论还是在实践上都具有重要的现实意义。

由于对国际形势判断发生了变化，中国外交政策也发生了转变。1982年9月中国共产党十二大的召开，是中国外交史上的重要转折点。邓小平在十二大开幕词中指出："独立自主，自力更生，无论过去、现在和将来，都是我们的立足点"。"任何外国不要指望中国做他们的附庸，不要指望中国会吞下损坏我国利益的苦果"。十二大以后，邓小平多次指出，"中国的对外政策是独立自主的，是真正的不结盟。中国不打美国牌，也不打苏联牌，中国也不允许别人打中国牌。中国对外政策的目标是争取世界和平。在争取和平的前提下，一心一意搞现代化建设，发展自己的国家，建设具有中国特色的社会主义"。独立自主的外交路线一直是新中国成立以后的基本原则，但1982年以后强调的独立自主具有崭新的含义，那就是改变70年代以后的"一条线"战略，强调中国不同任何超级大国结盟，不联合一家反对另一家，根据中国自身利益和世界人民的根本利益决定自己的立场。邓小平说："过去有一段时间，针对苏联霸权主义的威胁，我们搞了'一条线'的战略……现在我们改变了这个战略，这是一个重大的转变"。

20世纪80年代初中国的改革开放和外交战略的调整，给中国带来了前所未有的变化。经济持续稳定增长，综合国力不断上升，国际形象不断改善。中国的崛起，推动了世界多极化的发展，给国际关系带来了新的变化，注入了和平和稳定的力量。

欧共体的深化与扩大

一、政治一体化的发展

20世纪80年代，西欧在新形势下更深刻地认识到，欧洲"要想在世界上求生存、求发展，就必须要有政治决心和共同的组织机构"，就"需要有政治计划"，于是，西欧加快了自身的政治一体化进程。一方面，西欧各国将1970年建立的欧洲政治合作纳入到了欧共体框架中；另一方面，加强安全防务领域的合作，积极推动西

欧联盟的复活。

1970年，欧共体曾根据卢森堡报告建立了欧洲政治合作机制（EPC）。欧洲政治合作的主要职能是协调欧共体成员国之间的外交政策，“就外交政策的所有重要方面进行磋商”，以“促进成员国形成对外一致的看法，协调它们之间的立场”，以及采取共同的行动。欧洲政治合作机制建立后，在对中东问题、欧安会和联合国政策方面，有效地协调了各国的利益，形成了比较一致的立场。但除此之外，大多数时间里只是对外部事件做出反应，很少主动发起共同行动，提出自己的政策主张。而且即使是对外部事件做出反应，欧共体也很难达到用一个声音说话，步调一致地行动。尽管1973年的哥本哈根报告和1981年10月的伦敦报告都先后被欧共体理事会所接受，对欧洲政治合作的机制及其与欧共体执行委员会的联系有所改善，但总体上说，欧洲政治合作始终是一个处于欧共体法律框架外的政府间合作性质的磋商机构，在外交政策决策方面没有实质性权力。尽管如此，欧洲政治合作经过十几年的磋商实践，各成员国却形成了在决定国家政策和立场之前先行磋商的良好习惯。

1985年12月欧共体通过了具有重要意义的《单一欧洲法案》（SEA，又称“单一欧洲文件”、“欧洲统一文件”），该法案于1987年7月正式生效。这个法案对于欧洲政治一体化的重要意义表现在，它将《欧洲政治合作条约》单列出来，突出了它的重要性。过去，欧洲政治合作从法律地位来说，显然无法和欧洲共同体相比。“单一欧洲法案”“将共同体和欧洲政治合作机制置于一个‘单一’的文件中，两者的平行性质得到了肯定，或者说欧洲政治合作机制的重要性得到了强调”。另外，在这项重要的法案中，还对欧洲政治合作所涉及的内容和制度化作出了新的安排，政治合作所涉及的范围越来越广泛。文件明确规定，政治合作的最终目标是“制定和实施欧洲共同体的对外政策”。

20世纪80年代欧共体还加强了安全与防务方面的合作，其主要的表现就是复活了西欧联盟（WEU）。西欧联盟自1954年成立以后，由于北约的存在一直无所作为，被戏称为“睡美人”。1979

年苏联入侵阿富汗，美苏自70年代初开始的缓和终止。苏联在欧洲部署SS-20中程导弹，加剧了欧洲地区的紧张局势。而美国对此做出的反应无力，导致西欧国家再次怀疑美国保护西欧盟国的决心。戈尔巴乔夫上台后，美苏战略武器谈判将西欧撇在一边，也导致西欧国家对美国维护欧洲安全利益产生怀疑，于是，加快了欧共体国家在安全和防务领域的合作。

1981年法国提出复活西欧联盟的建议，受到了欧共体各国的响应。1984年10月，西欧联盟外长和国防部长会议在罗马召开，并通过了《罗马宣言》和《关于西欧联盟机构改革》等重要文件。文件规定了西欧联盟成员国应定期召开会议，协调防务政策，推动军备生产合作，并批准从1986年开始取消对联邦德国生产和储备常规军备的一切限制。这次会议标志着西欧联盟的复活。1986年12月，法国在西欧联盟议会上又提出达成《西欧安全原则宪章》的建议，强调核威慑应继续作为西欧安全的基础，欧洲的威慑需要大西洋两岸的战略挂钩，但欧洲除了美国提供的核保护之外，今后将主要依靠西欧的政治团结和英法的独立核力量。经过近一年的讨论，1987年10月西欧联盟正式通过了《欧洲安全共同纲领》文件。

20世纪80年代欧洲的防务合作还处于探索阶段，主要表现为政治性而非军事性的合作，但是它为90年代末欧洲的共同安全与防务政策的提出奠定了基础。

二、"尤里卡计划"

20世纪80年代，西欧为了提高国际竞争力，为21世纪科技强国奠定基础，提出了"尤里卡（EUREKA）计划"。该计划产生的直接背景是1983年3月，美国总统里根提出了"战略防御倡议"（SDI，简称"星球大战计划"，即"Star War"），美苏之间展开了新一轮军备和技术竞赛。1985年3月26日，美国正式邀请北约盟国以及日本、以色列、澳大利亚参加"星球大战"的研究工作，并允诺分享科技成果，要求盟国在两个月内给予答复。西欧各国对此

忧心忡忡，举棋不定。如果该计划成功，美国一旦攻防兼备，美国本土安全更有保障，西欧的安全则更加脆弱。美国保护西欧的可信度将进一步下降，并有可能导致美欧防务的脱钩，致使西欧单独面临苏联军事优势的压力。如果西欧不参与，欧洲在技术上可能更加落后，并有可能逐渐沦为美国的“附属加工厂”。西欧各国在高科技领域的落后，已经影响到了西欧在国际市场上的竞争能力，并成为西欧国家产业结构危机和失业率居高不下的重要原因。另外，新一轮军备竞赛不仅将破坏东西方关系的稳定，而且有可能强化两极格局，削弱西欧的地位。

为此，法国总统密特朗紧随“星球大战计划”，于1985年4月提出了“尤里卡计划”，即欧洲高技术研究合作计划，主张建设“技术欧洲”，使欧洲成为21世纪的科技中心。随后，法国游说欧共体和其他国家在与开发空间技术有密切联系的光电子、新型材料、大型电子计算机、人工智能、微电子、激光与粒子束等6个领域进行合作。

1985年6月底召开的欧共体首脑会议原则上通过了法国的倡议，随后又在7月召开了参加“尤里卡计划”国家的第一次部长级会议。会议参加国除了欧洲共同体12国外，还有芬兰、奥地利、瑞士、瑞典、挪威5国。会议宣布“尤里卡计划”诞生，并决定成立“欧洲研究协调机构”，以协调“尤里卡计划”的实施。

1985年11月在德国召开的第二次“尤里卡”会议上，共有18个国家参加。这次会议通过了《尤里卡计划宪章》，就该计划的发展方向、合作方式、组织机构和财政问题等达成了协议，并审定了具体合作项目。

“尤里卡计划”是对美国“星球大战计划”的直接反应。西欧在尖端技术领域加强合作，具有重要的战略意义。一方面，它有助于改变西欧高科技相对落后的状况，加强同美日的竞争；另一方面，它也表明西欧在政治上对美独立的意向。该计划虽然主要是民用性质，但是这些尖端技术同军用技术特别是太空军事技术关系密切，因此，“尤里卡计划”实际上是同未来的独立防务合作相联

系的。

1987年11月，欧洲航天局海牙部长会议召开，决定实施三大空间项目：研制新型号欧洲火箭“阿丽亚娜—5”，研制法国建议的能够返回地球并多次使用的“赫姆斯”号小型航天飞机，参加多国合作项目“哥伦布”国际空间站。这三个项目实施的重大目标是，“将欧洲的独立自主和竞争能力扩展到空间活动的所有领域”。

三、建立统一大市场

欧共体发展到20世纪80年代，出现了一些问题，“欧洲衰落论”一度甚嚣尘上，主要表现在欧洲共同体在国际经济中的地位呈下降趋势。1958—1970年这12年间，共同体内部商品贸易占其贸易总额的比重从37%上升为51%，而1971—1987年16年内，仅从51%上升到58%。不仅如此，1981—1986年，欧共体年均增长率仅为1.5%，低于美国和日本。以1986年与1980年相比，共同体国内生产总值在经合组织成员国中的比重从40.1%降为31.5%，工业生产份额也有所下降。导致国际竞争力下降的原因主要是欧共体的“结构僵化症”影响了内部贸易的扩大和经济效益的提高。而造成共同体结构僵化的原因，则主要是因为共同体虽于1968年建成关税同盟取消了内部关税，但非关税壁垒依然林立，共同体内的自由流通仍存在太多的障碍。

为了改变这种状况，1985年3月，欧共体理事会做出决定，争取在1992年建成一个统一大市场。6月，欧共体委员会提出了“完成内部市场”的“白皮书”，制定了关于取消“有形壁垒”、“技术壁垒”和“税制壁垒”等282项非关税壁垒的具体计划和时间表。1986年2月，欧共体理事会签署了《单一欧洲法案》。该法案规定：决定在1992年年底前实现商品、资本、劳务、人员自由流通的统一大市场。为了统一大市场的顺利建成，改革决策机制。在统一大市场涉及的领域实行“特定多数表决”制，不再坚持过去的“一致通过”原则。《单一欧洲法案》经各成员国批准后，于1987年7月正式生效。

建设统一大市场工作进展顺利，到1992年11月底，需要清除的282项壁垒中已有260项通过了批准。1992年12月12日欧洲共同体首脑爱丁堡会议决定，1993年1月1日起实施统一大市场。为了进一步扩展市场，欧共体还于1991年10月同欧洲自由贸易联盟7国达成了建立"欧洲经济区"的协议，并决定与统一大市场同步实施。也就是说，经过5年的过渡时期，"四大自由"和全部关于统一大市场的立法扩展到欧洲自由贸易联盟各国，届时将形成一个地跨19国、人口达3.8亿、国内生产总值7.1亿美元、占世界贸易43%的世界上最大的自由贸易区。

日本追求政治大国地位与美日关系

1982年11月27日，中曾根康弘在日本掌权，在位达五年之久。1987年11月，竹下登继任首相，他们的上台给日本政治和外交带来了重大变化。

1983年1月24日，中曾根首相到国会发表施政演说。在演说中，他表示，目前"日本正处于战后史的重大转折点上，"因此，"对过去的基本规定和结构，应该毫无禁忌的重新认识"，甚至包括日本宪法在内。他强调，要对战后史的基本框架"重新评价"。这年的7月底，中曾根在对其家乡选民发表讲话时说，"今后要在世界政治中加强日本的发言权，不仅要增加日本作为经济大国的分量，而且要增加日本作为政治大国的分量"。此后，中曾根还多次提出，日本应朝着"国际国家"的方向发展。1988年，竹下登也提出了"为世界做贡献的日本"的口号，强调日本"对亚洲与世界的未来负有重大责任"，应展开反映日本意识与主体性的外交。1989年海部俊树重申，"在国际社会中居于重要地位的日本，作为一个负有责任的国家，必须明确表明今后前进的道路"。由此可见，80年代以后，接二连三的日本首相都表达了这样的战略意愿：甩掉历史包袱，修改宪法，向"禁区"挑战，改变日本"经济大国"的形象，争当国际上有影响的政治大国，分享世界领导权。

整个80年代，日本争当政治大国的勃勃雄心，与其综合国力的剧烈膨胀是分不开的。经过20多年的高速稳定增加，到80年代初，日本综合国力的各项指标都达到了前所未有的水平。从1960年到1979年，日本的国民生产总值由891亿美元增至10085亿美元，增长率超过美国、英国和西德。日本在世界经济中的地位日益重要，1960—1978年，日本在世界出口贸易中所占比重由3.2%上升到7.5%，同期美国由16%下降到11%。到1980年，日本的外汇储备由1960年的不足30亿美元增至200多亿美元。日本的对外援助也直逼美国的对外援助总额。中曾根上台后，日本的综合国力进一步增长。1987年，日本的国民生产总值达到20395亿美元，国民人均收入为19553美元，超过美国的人均18570美元，居世界第二位。到1987年，日本对外贸易黑字接近1000亿美元，超过西德而居世界首位。同年日本的对外资产总额约为1328亿美元，直接投资额约195亿美元，成为世界上最大的贸易黑字国和债权国。而与此同时，美国政府负债高达24356亿美元，年度预算赤字1497亿美元，贸易赤字达1602亿美元，沦为世界头号负债国和贸易赤字国。日本追求政治大国地位的主要政策体现在以下几个方面：

第一，在坚持“专守防卫”方针的基础上，谋求加强防卫力量，军费开支突破GNP1%的限制。战后日本实施“专守防卫”的基本方针，日本防卫力量的行使只限于自卫所必须的最小限度，日本不得向海外派兵，不得装备进攻性武器，不得对他国领土内的基地实施攻击，只能在日本国土及领海内进行防御性作战。1976年11月，日本国防会议和内阁会议通过了“防卫费每年度不得超过当年国民生产总值1%”的规定。中曾根上台后，日本防卫政策开始根据追求“政治大国”的战略目标制定防务政策。他向国会预算委员会表示，“现在财政和各方面的形势正在发生变化，1%的规定恕难坚持”。1985年9月，日本召开国防会议和内阁会议，决定了“1986—1990年五年中期防卫力量整备计划”。这个计划确定的防卫费用总额为18.4万亿多日元，相当于同期国民生产总值的

1.038%。虽然日本政府发言人仍声称，“今后将继续尊重三木内阁时决定的不超过1%的限制”，但实际上这一限制已名存实亡。中曾根执政期间，日本防卫费增加了1.6倍，在国民生产总值中所占的比率由0.90%增至1.013%，在国家预算中的比率由5.4%增至6.5%。日本防卫费用突破国民生产总值1%大关，是80年代追求政治大国地位的最显著结果。

第二，坚持“西方一员”和日美同盟的方针，妥善解决日美经贸等领域的矛盾和磨擦，强调日美合作是西方阵营日美欧三边的基础。20世纪80年代，日美经贸实力对比发生了深刻的变化，美国日益感受到日本对其优势地位的威胁。到1987年，美国成为世界头号负债国和贸易赤字国，要靠日本和西欧资金流入支持其经济的发展。不仅如此，美国在一些新兴科技领域也丧失了绝对优势的地位，如在半导体技术、数字成像、超导体、高密度数字存储、人工智能、光电子、新材料等已经落后于日本。日本对美国贸易的巨额顺差及其在高科技产业领域对美国的挑战，使美国感到国家的经济利益受到了威胁。美国国内关于“遏制日本”、“敲打日本”的呼声日益高涨，“日本威胁论”也迅速抬头。

在这种情况下，中曾根首相一上台，就走访华盛顿，强调日美是“由互相信任和共同的价值标准联系在一起的同盟关系”，日美合作是基础。尽管日本综合国力迅速提升，但日本认识到，“世界军事仍为美苏两极结构，日本最终只能在与美国的合作中增大发言权”。日本要成为政治大国，也需要以日美合作为阶梯。因此，日本在80年代，继续加强与美国的同盟关系。在1978年《日美防务合作指导方针》的指导下，两国又在80年代初相继完成了“日美联合作战纲要”和“保卫海上通道”的研究，并从1980年开始了有自卫队参加的联合演习，规模逐年扩大，频率日益增加。1983年美国提出“星球大战计划”后，日本追随其后，于1986年9月9日宣布参加该项研究。80年代，日美贸易不平衡问题始终没有得到很好的解决，双方贸易磨擦不断，但尽管如此，双方始终能够以“大局”为重，维护日美战略同盟关系。

为了加强日美合作，日本还积极协调欧美矛盾。80年代初，西欧各国在一系列问题上与美国发生了矛盾，如对苏经济制裁问题、在欧洲部署中程导弹问题、以及围绕着美国的“星球大战”计划产生的矛盾等，日本在各种场合、特别是利用西方七国首脑会议，向西欧盟国做工作，站在美国一边为美国补台。日本以此表明始终与美国站在一起，同时也通过这种做法表明日本“能够在政治上参与世界战略”，从事大国外交。

第三，开展积极的首脑外交，加强日本在亚太地区的重要地位。中曾根上台后，始终将亚太外交作为日本推行大国外交的重要一环，而东南亚地区是其重点所在。为此，日本采取了请进来、走出去的办法，广泛开展首脑外交。日本首相和阁僚频繁出访东盟国家，一方面口头承诺日本不做军事大国，不对东南亚搞军事威胁，另一方面表示要在资金、技术、投资和人才方面与东盟国家建立良好的合作关系。1986年6月26日，日本外相安倍在出席东盟外长会议上，提出了日本亚洲外交的“三根支柱”论：(1) 日本不做军事大国，今后在亚洲也不扮演军事角色，日本要作为和平国家，同东盟国家和其他爱好和平的国家一起做出贡献；(2) 通过不断的对话和交往加强同亚洲国家的相互理解，以便确立相互间的信任；(3) 建立日本与东盟之间真诚有效的合作，制定开发计划，形成合作体制。“三根支柱”论确立了日本对东盟的政策框架。

日中关系在《中日和平友好条约》签署后，在政治、经济、文化等各领域都进入了一个新的发展阶段。1982年为中日邦交正常化十周年，5月中国总理访日，并提出了“和平友好、平等互利、长期稳定”地发展中日关系的三原则。1983年11月胡耀邦总书记访日期间，又将此“三原则”，增加了“相互信赖”原则，变成了发展中日关系的“四项原则”。但是，80年代，小股右翼势力在日本煽风点火，不断制造挑衅性事件，如损毁日中友好纪念碑和岚山

周总理纪念诗碑、“光华寮事件”*、“教科书事件”等，严重影响了中日政治关系的发展。另外，80年代中期以后，中日经济建设关系中也开始出现一些问题，主要是贸易不平衡不断扩大，1985年一年中国对日贸易收支出现52.2亿美元赤字，1986年略减，但仍达到51.3亿美元，约占当年中国外贸逆差总额的90%。日本在对华技术投资和转让方面也不积极。

中曾根首相上台后，实施积极的对华政策。他作为日本首相在国会首次承认日本过去对中国的战争是侵略战争，并表示日本对中国的外交方针没有变化。1984年3月和1986年11月，中曾根首相两次访华，强调“加强日中友好合作是维护亚洲稳定和世界和平的基本条件”，是解决任何问题的“大局”。中曾根及竹下首相在位期间，中日官民对话渠道畅通，日中成立了“中日友好21世纪委员会”、“中日青年交流中心”等重要机构，两国人员交流往来不断。日本还加大了政府援助的力度，中曾根时期决定了第二批长达7年的低息贷款，即1984—1990年间向中国七个建设项目提供4700亿日元的贷款。竹下时期宣布了第三批对华日元贷款，即1990—1996年六年时间里为45个建设项目提供8100亿日元资金，比第二批对华日元贷款增加了70%。

除此之外，日本还积极开展对韩国的外交，力图在韩朝、中韩之间扮演沟通相互关系的中间人的角色。中曾根和韩国总统全斗焕进行了互访，揭开了日韩关系的新篇章。

---

* “光华寮”是第二次世界大战后用变卖侵华日军掠夺中国人民财产所得款项购置的中国国有财产（位于京都的一宿舍楼）。中日邦交正常化之前，该财产由中国侨胞自主管理使用，之后由中华人民共和国驻日机构监督管理。1987年2月26日，日本大阪高等法院在二审判决中，将“光华寮”判归“中华民国”所有，公然制造“两个中国”。

第三节 第三世界的动荡

两伊战争

1979年2月，霍梅尼在伊朗夺取政权，宣布废除帝制，建立伊斯兰共和国。根据新宪法，霍梅尼被确定为“伊斯兰革命领袖”，是至高无上的宗教领袖，掌管军政大权，是实际上的国家元首。

霍梅尼上台后，伊朗与伊拉克之间固有的矛盾加剧。伊朗和伊拉克之间长期存在着边界纠纷、宗教和民族矛盾。边界纠纷是一个历史遗留的问题，主要是关于两国界河阿拉伯河的划界问题存在着争执。阿拉伯河是由底格里斯河和幼发拉底河汇合而成，长约200公里。下游100公里是两伊界河。这段边界原以该河伊朗一侧的浅水线为界，河流主权属于伊拉克。根据1914年双方划界委员会会谈纪要和1937年签署的边界条约，双方同意在霍拉姆沙赫尔和阿巴丹约11公里的两个河段以该河的深水线为界。随着石油资源的重要性日益突出，阿拉伯河作为输油航道的地位不断上升，两国因界河问题的争执和冲突时有发生。1975年经阿尔及利亚协调，两国就边界问题又签署了“阿尔及尔协议”，决定在1913年边界议定书和1914年划界委员会会议纪要的基础上划定两国的陆地边界，按主航道中心线划定两国的河界。

霍梅尼上台后，主张向全世界输出“伊斯兰革命”，使两伊原有矛盾更加突出。伊朗和伊拉克地处文明交界处，分属于不同的民族，两国在深层次民族和宗教问题上也有矛盾。伊朗大多数人口为波斯族，而伊拉克人则主要是阿拉伯人。两国都是伊斯兰教国家，但伊朗95%以上的人为什叶派教徒，什叶派领袖霍梅尼流亡海外期间，曾被伊拉克宣布为“不受欢迎的人”。伊拉克主要是逊尼派掌权，但什叶派在伊拉克的穆斯林中约占60%。他们深受波斯文

化影响，与伊朗的什叶派有着密切的联系。霍梅尼“输出伊斯兰革命”的主张、特别是他公开表示支持伊拉克什叶派教徒进行“伊斯兰革命”，建立“伊斯兰共和国”，对伊拉克政权产生了不利影响，致使两国矛盾在霍梅尼上台后不断激化。

1980 年 4 月，伊拉克宣称要废除阿尔及尔协议，导致两国的矛盾迅速集中在边界问题上，边界武装冲突时有发生，并不断升级。9 月 17 日，伊拉克总统萨达姆宣布废除阿尔及尔协定，阿拉伯河全部主权归伊拉克所有，并于 22 日出兵伊朗，两伊战争爆发。

两伊战争共进行了 8 年，是二战后除越南战争以外最长的一次战争。战争初期，形势对伊拉克有利，但到 1982 年中以后，伊朗不仅收复失地，而且把战火烧到了伊拉克境内。此后，双方边界战场形势进入了胶着状态。在地面部队僵持的同时，双方开始互相袭击油田设施和对方港口的油轮，试图破坏对方的经济命脉。1986 年初以后，双方的地面战斗重又激烈展开，造成军民的重大伤亡。国际社会从战争一开始就积极努力调停，1987 年 7 月，联合国安理会通过 598 号决议，敦促交战双方立即停火，将军队撤至国际公认的边界内，释放和遣返战俘，由联合国秘书长出面组织调查冲突责任问题，并负责制定和审查该地区安全与稳定措施。由于这个决议首次引用联合国宪章第 39 和 40 条，规定拒绝执行该决议的一方将遭受制裁，因而对两伊构成了较强的政治压力。

伊拉克立即接受了联合国的决议，伊朗则在 1988 年 7 月 8 日宣布接受决议。这样，8 月 20 日双方正式停火，两伊战争终于结束。在长达 8 年的战争中，双方死亡人数超过 35 万，受伤者多达 65 万，战争耗资 5400 亿美元，财产损失不计其数。战争不仅使伊朗和伊拉克人民饱受苦难，也使海湾地区的和平和稳定受到了严重的威胁。

黎巴嫩战争

1982 年 6 月 6 日，以色列以其驻英大使被刺为借口，大举入

侵黎巴嫩，很快占领了黎三分之一的领土，并围困了首都贝鲁特。

20 世纪 80 年代初，以色列安全战略的重点北移，这主要是因为两伊战争的激烈进行，使以感到东方劲敌伊拉克已不再构成紧迫的威胁。而 70 年代末以色列与埃及的和解，消除了来自南面的敌意和对抗。于是，以色列将驻扎在南黎巴嫩的巴勒斯坦解放组织和在黎的叙利亚驻军看成是主要的安全隐患，欲除之而后快。

以军入侵黎巴嫩有三个目的：一是要摧毁巴解基地，从黎赶走巴解力量；二是赶走叙利亚驻扎在黎的二万军队。叙军是根据 1976 年 10 月在利雅得召开的阿拉伯六方首脑会议的决定进驻的，目的是支持黎合法政府，制止以天主教民兵为一方与以穆斯林民兵和巴解游击队为另一方的武装冲突，促进黎的全面和解。三是在黎南部建立一个保证以色列安全的“安全区”。

以军很快在战争中取得了主动权，巴解在黎南部的基地全部失守，在首都贝鲁特的总部陷入包围之中。叙利亚在贝卡谷地的空对空导弹基地被以军摧毁，地面部队在以军强大攻势面前不得不撤退，6 月 11 日，叙以单独达成协议，巴解组织的处境更加困难。

8 月 18 日，黎内阁通过了美国总统特使哈比卜提出的有关“和平解决贝鲁特问题的方案”。根据这一方案，巴解人员将在 15 天内从陆、海、空三路撤出被围困的贝鲁特，巴解人员随身只携带轻武器，巴解领导机构在撤离贝鲁特后，将前往新的巴解总部所在地——突尼斯。在巴解和叙军撤离过程中，国际干预部队将进驻贝鲁特监督撤军。到 9 月 1 日，撤军计划提前两天完成，1.2 万多名巴解战士分 15 批撤往了约旦、伊拉克等 8 个阿拉伯国家。叙军也相继撤出贝鲁特西区。

9 月 10 日到 13 日，多国部队也陆续撤出黎巴嫩。但以色列不但没有撤军，还趁机占领了贝鲁特西区，并清洗两个巴勒斯坦的难民营，造成大量无辜平民的伤亡。

1983 年 5 月，黎以在美国的干预下达成了撤军协议。黎同意在黎南部 45 公里内设置安全区，以方可派员参与安全区的巡逻。这一协议遭到叙利亚的反对，叙拒绝撤军。叙认为，以军是侵略

者，应无条件撤军，而叙军是奉阿盟的“邀请”，为维护黎国内秩序而进驻的。以色列借口叙不撤军，也拒绝执行撤军协议。1984年3月，黎在苏联和叙利亚的支持下，宣布废除1983年的撤军协议。以色列对黎巴嫩的占领，不仅导致被占领地区人民的反抗，而且由于开支巨大和人员伤亡也造成国内的严重不满和大规模的示威游行，在这种情况下以军不得不于1985年1月20日开始单方面执行自黎南部撤军的计划。

柬埔寨问题

柬埔寨于1953年11月9日独立，柬王国政府奉行和平中立的政策。1970年3月美国策动柬右派军人朗诺发动政变，篡夺了政权。西哈努克亲王流亡北京成立了柬埔寨民族统一战线。1975年4月，随着印度支那抗美战争取得最后的胜利，柬爱国武装力量解放金边，推翻了朗诺非法政权，成立了民主柬埔寨政府。柬人民希望从此可以发展生产，重建繁荣家园。

然而，越南统一以后，在苏联的支持下，开始了推行建立所谓“印支联邦”的扩张主义政策。1978年6月，苏联将越南拉进“经互会”，11月3日，双方又签署了带有军事同盟性质的“友好合作”条约，两国为了各自在东南亚的扩张利益走到了一起。此时的越南军事力量强大，拥有100万军队，抗美战争中又缴获了几十亿美元的美式武器装备，号称是“世界上第三军事强国”和东南亚头号军事强国，实力雄厚。

为了推行越南的“印支联邦”计划，越南不仅向老挝大量移民，还向老挝派出驻军达5万人，并于1977年7月同老挝签订了为期25年的、发展“特殊关系”实为越南控制老挝的“友好合作条约”。越南扩展计划在老挝顺利实现，在柬埔寨却碰了钉子。

越南当局对民柬政府提出了许多不正当的要求，如越要求柬与其实行“共同的外交政策和经济政策”，建立所谓“联合部队”，遭到柬方严词拒绝。1976年越柬边境谈判中，越又提出吞并柬大片

领海和领土的要求，又遭柬拒绝。此后，越南开始采用军事手段，迫使柬屈服。1978 年 12 月，越南扶植在柬的代理人，拼凑了以韩桑林为首的"柬埔寨救国民族团结阵线"。12 月 25 日，越十几万军队对柬发动了大规模进攻，占领了金边。1979 年 1 月，越南扶植建立了韩桑林领导的"柬人民革命委员会"，1 月 10 日宣告成立"柬埔寨人民共和国"。越侵柬后，不断增加驻军，到 1983 年已达 20 万，越南的军政顾问控制了柬伪政权的各级机构和部门。100 多万柬埔寨人被赶出家园，越南则向柬大批移民。

为了深入开展抗越救国斗争，柬埔寨各派力量开始商谈建立联合统一战线的问题。1981 年 9 月，"民主柬埔寨"领导人乔森潘、"高棉阵线"主席宋双和"争取柬独立、中立、和平与合作民族团结阵线"的领导人西哈努克亲王举行了首次三方会谈，并发表联合声明。1982 年 6 月 22 日，组成了"民主柬埔寨联合政府"，西哈努克任主席，乔森潘任负责外交事务的副主席，宋双任总理。民柬联合政府的成立，大大加强了柬埔寨的抗越力量。

在坚持武装斗争的同时，民柬联合政府还积极谋求柬埔寨问题的政治解决，主张同越南展开谈判讨论越南撤军问题。国际社会给予柬埔寨问题极大的关注，自 1979 年第 34 届联合国大会以后，连续多年每届联大都以绝对多数通过决议，要求越南无条件从柬埔寨撤军，支持民柬政府保持其在联合国的合法席位。但越南政府始终反对政治解决，拒不撤军。越南背后有苏联的支持，只要苏联外交政策不变，越南就会置国际社会和柬的要求于不顾，坚持顽固立场。

1985 年 3 月，戈尔巴乔夫上台，苏联外交政策在"新思维"的指导下发生了重大变化。1988 年初，戈尔巴乔夫发表声明，表示苏联即将从阿富汗撤军。在从阿富汗撤军的同时，苏联在柬埔寨问题上的立场也发生了转变。苏联由于国内改革步履维艰，急于放下各种包袱，因而不断向越南施加压力，要越南以苏联在阿富汗的做法为榜样。迫于苏联的压力，再加上连年战争经济濒临破产，占领费消耗巨大，越南不得不改弦更张。1987 年 5 月 26 日，越南宣

布开始撤军，到1989年9月，越南宣称全部越军已撤出了柬埔寨。

1988年7月，在各方的努力下，柬埔寨问题非正式国际会议在印尼的茂物召开。民柬方面就彻底实现柬埔寨问题的政治解决提出了建议，要求同时解散金边政权和民柬政府，在国际机构的监督下组织“四方联合政府”和四方武装力量参加的“柬国民军”。但此次会议由于越南设置先决条件，要求只解决所谓柬的“国际问题”而不涉及国内问题、反对对等解散金边政府等，而没有取得任何成果。

自1978年底越南侵柬，中国同大多数国家一道强烈反对越南的侵略行径，并多次表示柬埔寨问题必须全面彻底地政治解决，越南军队必须全部撤出柬埔寨，消除侵略后果，恢复并保证柬的独立、中立、和平和不结盟的地位。

1990年8月，在反复磋商下，联合国安理会五个常任理事国终于完成了关于全面政治解决柬问题的框架文件，为尽早结束柬冲突铺平了道路。1991年10月16日，联合国安理会一致通过了717号决议，确认了柬埔寨问题全面政治解决的进程，并决定协定一旦签署，联合国将向柬派出先遣团，以监督柬各方实施关于自愿停火和放弃外国军事援助的承诺。同月，在巴黎召开的柬埔寨国际会议签署了全面政治解决柬埔寨问题的巴黎协定，历时13年之久的柬埔寨问题终于获得了全面政治解决。

中美洲动荡与拉美债务危机

20世纪80年代，拉丁美洲政治、经济、对外关系和民主化进程发生了深刻的变化，一批亲美的独裁政权先后受到亲苏政治力量的冲击，或是倒台，或是岌岌可危，美苏在拉美的影响此消彼长。80年代，拉美发生了一系列重大事件，如中美洲危机、英国与阿根廷之间的马尔维纳斯群岛战争、拉美债务负担愈益沉重导致债务危机爆发，再加上美国入侵格林纳达和巴拿马，致使拉美持续成为世界瞩目的热点地区。

一、中美洲和加勒比地区的动荡

中美洲地处墨西哥以南、哥伦比亚以北的美洲大陆中部地区，是连接南北美洲的狭长地带。尼加拉瓜是中美洲领土面积最大的国家，长期受右翼亲美独裁政府的统治，经济落后，政治腐败，贫富分化，社会分配严重不公。60年代初，尼加拉瓜人民组成了以尼民族英雄桑地诺命名的桑地诺民族解放阵线，在长达18年坚持不懈的武装斗争下，终于在1978年7月推翻了美国一手扶植的、统治尼加拉瓜40多年的索摩查家族的独裁政权。

尼加拉瓜新的民族复兴政府建立后，对外建立了广泛的联系，特别是积极同苏联、古巴发展关系，苏古也向尼加拉瓜派遣大批的军事顾问，苏联还给予尼20多亿美元的军事援助。尼加拉瓜支持邻国萨尔瓦多的反政府游击队，向其提供和转运武器。萨尔瓦多反政府游击队于1983年建立了与亲美军政府对立的人民政府，并逐渐控制了占全国三分之一的北部和东部地区。洪都拉斯、尼加拉瓜现政权关系紧张，因而洪都拉斯允许尼反政府武装在其边界设立基地，支持其反对尼加拉瓜政府，尼洪两国军队多次在边境发生武装冲突。

1974年2月获得独立的加勒比岛国格林纳达也发生了类似尼加拉瓜的变化。1979年3月，自称是“社会主义者”的新宝石运动领导人毕晓普发动武装政变，推翻了亲英美的盖里政府，建立新政府，自任总理。毕晓普上台后奉行反美政策，积极发展与苏联和古巴的关系，先后访问苏古，并从苏古获得了大量的援助，古巴还向格林纳达派遣了军事顾问和教官。但自1983年7月毕晓普访美后，他的态度开始发生变化。10月，亲苏古的激进派发动政变，美国利用这一有利时机，于25日凌晨派遣1900名海军陆战队和其他六国的400名士兵，突袭登陆格林纳达，占领其全境。美国扶植建立了新政府，断绝了与苏联等的交往，使格林纳达重新纳入美国的势力范围。

美国政府历来把中美洲和加勒比地区视为美国的“后院”，对

美国具有重要的战略地位。美国在格林纳达得手后，开始加紧对尼加拉瓜的战争威胁。从 1983 年 5 月开始，里根政府就公开表示支持尼反政府武装。在尼加拉瓜与洪都拉斯的边界冲突中，美国支持洪都拉斯。美国政府官员多次在不同场合表示，不排除入侵尼加拉瓜的可能性。美国入侵格林纳达和威胁对尼加拉瓜发动战争，主要是害怕尼加拉瓜和格林纳达变成苏联和古巴干涉中美洲的基地。美国认为，尼格两国与古巴、萨尔瓦多游击队已经组成了反美四角联盟，其背后是苏联势力的扩张，因此，美国必须采取各种措施，将中美洲变成遏制苏联扩张的主战场，以低烈度战争战略将苏联的势力扩张推回去。

低烈度战争战略于 1986 年 3 月正式出台，里根在其向国会提交的题为“自由、地区安全和全球和平”的咨文中，提出要在第三世界进行低烈度战争，有选择的进行军事干预行动，并以政治、经济、外交、心理等各种手段展开一场全面战争，防止地区冲突扩大，抵制苏联的扩张，把苏联在第三世界取得的政治、军事进展推回去。在中美洲地区的低烈度战争主要包括三个方面：(1) 大力支持萨尔瓦多政府镇压游击队；(2) 对尼加拉瓜现政权施加强大压力，公开支持反政府武装颠覆尼政府；(3) 将洪都拉斯建成美国实施低烈度战争战略的基地。

二、孔塔多拉集团与利马集团

面对中美洲危机和美国的战争行为，拉美国家积极主张通过对话和谈判解决中美洲争端，并为此做出了不懈的努力。1983 年 1 月 8 日至 9 日，哥伦比亚、墨西哥、巴拿马和委内瑞拉四国外长在巴拿马的孔塔多拉岛举行会议，重点讨论了中美洲形势，通过了《孔塔多拉声明》。声明表示，反对外来干涉中美洲冲突，反对用武力解决问题，提出了和平解决中美洲危机的倡议，并集体展开外交斡旋活动。此后，四国多次举行会议，并和中美洲五国举行九国会议，国际上称这四国为“孔塔多拉集团”。

1983 年 7 月 17 日，孔塔多拉集团四国首脑会议在墨西哥坎昆

召开，会议签署了《关于中美洲和平的坎昆宣言》。宣言强调，必须严格遵循不干涉、自决、国家间主权平等、和平解决争端等原则解决中美洲问题，会议还致函中美洲各国、美国和古巴，呼吁各国共同努力，争取和平解决中美洲危机。

1984年6月10日，孔塔多拉集团克服重重困难，向中美洲五国提交了《孔塔多拉集团关于中美洲和平与合作纪要》，征求五国的意见。但由于该纪要的核心思想是中美洲问题应由中美洲人自己解决，因而遭到美国的干预，再加上中美洲国家之间的分歧，纪要始终没有得到签署。

孔塔多拉集团的和平努力获得了拉美国家的广泛支持。1985年7月，参加秘鲁新总统就职典礼的巴西、阿根廷、乌拉圭三国的总统和秘鲁总统一道，在秘鲁首都利马宣布组成一个支持孔塔多拉集团阵线，又称“利马集团”。其宗旨是与孔塔多拉集团一起，推动中美洲的和平进程。

两个集团的合作和外交斡旋活动，取得了积极的成果。1986年1月，中美洲五国外长签署了《危地马拉声明》，保证互不侵犯领土，争取和平解决争端。2月，孔塔多拉集团的和平斡旋取得一项显著成果，促成了尼加拉瓜和哥斯达黎加边境问题的解决。

1986年12月17—18日，两集团的八国外长在巴西里约热内卢召开会议，通过了《里约热内卢声明》，决定成立政治磋商的常设机构，正式组成了八国集团，又称“里约集团”。

20世纪80年代后期，国际形势发生了有利于中美洲冲突和平解决的变化。美国政府的中美洲政策受到了国内外的广泛批评，特别是当向伊朗出售武器并秘密将一部分售款转给尼加拉瓜反政府武装的“伊朗门”丑闻曝光后，里根总统的地位受到削弱。苏联发生了更为深刻的变化。戈尔巴乔夫上台后，苏联在第三世界采取了战略收缩政策，减少了对第三世界的干涉和卷入。在这一总的原则指导下，苏联逐渐减少并最后停止了对尼加拉瓜、萨尔瓦多等国的军事援助，并敦促这些国家积极参加中美洲和平进程。苏联的变化，对中美洲问题的解决提供了有利的外部条件。

在新的国际形势下，孔塔多拉集团和利马集团，在联合国的支持下，又展开了新一轮外交斡旋。1987年8月，中美洲五国首脑终于达成了《在中美洲建立稳定和持久和平的程序》，即中美洲和平协议。协议的主要内容为：各国政府在90天内与反政府武装实行停火，并与解除武装的反对派进行对话，停止国外对反政府武装的援助，并禁止利用一国领土对邻国的颠覆破坏活动，实行大赦，取消紧急状态，实行新闻自由和政治多元化，进行自由选举。中美洲和平协议的签署，是拉美国家、特别是孔塔多拉集团长期坚持不懈努力的结果，它标志着中美洲问题的重要转折，此后，中美洲的热点开始降温，武装冲突开始走向结束。

三、马尔维纳斯群岛战争

南大西洋上的马尔维纳斯群岛（以下简称为马岛），自然资源丰富，战略地位重要。马岛主权问题长期存在争议，英国认为，马岛最早于1592年为英国人发现，1833年英国派兵占领该岛后一直为英国有效管辖，因此，该岛主权属于英国，英国将此岛称为福克兰群岛。阿根廷则认为，首先发现马岛的为1520年路过南美的麦哲伦环球航行探险队，在西班牙殖民统治时期，马岛与阿根廷本土大陆同属一个行政区，1816年阿根廷独立后即宣布继承西班牙对马岛的主权。

从1964年起，联合国非殖民化特别委员会开始审议马岛问题。1965年以后，联合国大会多次通过决议，要求英阿立即进行谈判，和平解决问题。从1975年到1981年，共有5次不结盟国家会议文件提出应将马岛主权归还阿根廷。

英阿之间断断续续地进行过很长时间关于马岛主权的谈判，没有进展。20世纪70年代初，马岛周围被发现蕴藏着丰富的石油和天然气资源，英阿各自对马岛的立场趋于强硬。80年代，阿根廷债务危机和经济危机缠身，加尔铁里军政府处于内政外交的需要，以维护国家主权完整和民族尊严、彻底消除长期存在的殖民主义的“毒瘤”为名，决定采用军事行动结束马岛主权之争。

1982年4月2日凌晨，阿根廷出动海陆空三军约4000人，迅速攻占了马岛，宣布其为阿根廷的第24个省。在阿根廷举国上下一片欢腾之时，英国撒切尔夫人领导的政府在舆论哗然的情况下，宣布与阿根廷断交，冻结阿在英国的全部财产，断绝一切经济往来，并决定派遣一支特混舰队前往南大西洋施加军事压力。与此同时，向联合国安理会提交紧急提案，要求阿根廷撤军，并敦请美国从中斡旋。美国国务卿黑格从4月8日到29日两度在英阿之间穿梭斡旋，但由于加尔铁里政府毫不妥协，最后无果而终。

在外交斡旋过程中，英阿都在进行战争准备。4月25日，英军在南乔治亚岛登陆，28日，英特混舰队进入马岛水域，迅速完成海空封锁部署，而阿军则逐渐失去了制海权和马岛地区的制空权。5月21日，英军开始在马岛登陆，阿军虽奋力抵抗，未能守住阵地，到6月14日中午，马岛1.1万阿军升起白旗投降，马岛战争结束。

马岛战争共历时74天，实际作战时间仅一个半月。战争中双方伤亡总数约3500人，其中阿军阵亡人数为1000余人，英军255人，战争耗资巨大，阿方在10亿美元之上，间接损失在20亿美元之上，英方耗资12亿美元之上。阿根廷之所以惨遭失败，主要是因为阿军政府在国内经济形势严重困难的情况下，试图转移国内视线发动了收复领土的战争，但实际上并没有周密的作战计划和长远安排。阿政府错误地认为英国不可能进行远洋作战，美国至少会保持中立。这两点估计都证明是错误的。英国不仅全力以赴，而且获得了西方世界的支持，美国不仅从后勤和情报上向英国提供支持，而且还和欧共体一道对阿实行经济制裁。

马岛战争的直接后果就是在阿根廷国内产生的强烈反响。战争的失败使阿政局动荡，民怨沸腾，巨额开支和国外经济制裁加剧了阿经济危机，6月17日，加尔铁里总统被迫辞职。

英国取得了战争的胜利，重占马岛，加强了撒切尔夫人在国内政治中的地位，使其在马岛问题上的立场更加强硬。1984年以后，阿根廷多次提出和平解决马岛主权问题，如按照“香港模式”解决

马岛问题，向马岛派驻联合国和平部队等，都遭到英国拒绝。1988年3月，英国还不顾阿根廷的反对，在马岛举行大规模军事演习。

1989年7月，卡洛斯·梅内姆就任阿总统后，主张搁置马岛主权问题，恢复阿英两国关系。经过多次谈判，双方于1990年2月达成复交协议。阿根廷政府始终表示，收复马岛主权是阿政府一个"长期而坚定的目标"，美洲国家组织也表示支持阿根廷政府对马岛拥有主权的立场。英国政府则坚持拒绝将马岛主权归还阿根廷，马岛主权之争的最终解决仍然遥遥无期。

四、拉美债务危机

1982年8月12日，墨西哥政府对外宣布，墨西哥发生支付危机，已无力偿还欠国际金融机构和美国等债权国和债权组织的债务，除按期付息外，对到期公共外债本金将不得不推迟90天偿还。这年的年底，第三世界最大债务国巴西也宣布无力偿还债务。随后，阿根廷、委内瑞拉、秘鲁、智利等国也相继告急，债务危机迅速蔓延到15个拉美国家。

这次债务危机席卷南美大陆，几乎所有的拉美国家都陷入了这次以偿债困难引发的经济危机中。70年代后期开始，拉美债务迅速增长，1975年拉美外债总额为685亿美元，但到1982年已增至3287.11亿美元，1990年增至4226.45亿美元，而且中短期债务所占的比重增长较快。到1982年债务危机爆发时，拉美外债总额占出口额的比重高达331%，许多国家的还本付息占当年出口额的比率超过了50%。墨西哥1982年所欠外债总额达860.19亿美元，当年还本付息额为156.84亿美元，占当年商品和劳务出口的56.8%。巴西1982年外债总额为922.21亿美元，还本付息190.78亿美元，占当年出口比率达81.3%。严重的债务负担，使许多国家不得不借新债还旧债，支付危机导致范围广泛的经济危机。

造成拉美债务危机的原因很多，究其要者有内外两个方面：内在原因主要归咎于拉美国家发展战略上的严重失误。20世纪70年

代拉美的经济发展主要依靠的是高投入带动高增长，实行“进口替代战略”。但与此同时，没有进一步深化经济结构的改革，增强企业的国际竞争力，而是在“进口替代”的口号下，过度保护民族工业，致使企业在吸纳了举债获得的资金后，仍效率低下，管理不善，无法为国家偿债做出贡献。大量资金的流入带动的快速增长，掩盖了经济结构中存在的严重问题，最终导致偿债困难，并由此引发全面的经济危机。

外在原因主要是国际金融和贸易形势发生了明显不利于发展中国家的变化。从金融形势来说，70年代发达国家普遍陷入滞胀危机中，国内投资不振，过剩资金流向发展中国家，国际金融市场上供大于求。债权方提供的优惠贷款条件，刺激了拉美国家纷纷扩大借债规模，致使外债增长过快。而80年代后，发达国家为抑制通货膨胀，采取了以高利率为主的紧缩性货币政策，国际贷款利率随之飙升，拉美的债务负担也随之成倍增长。国际贸易形势到80年代也发生了变化，一方面是发达国家之间的贸易比重增加，二是西方国家贸易保护主义抬头，初级产品价格一路下跌，致使发展中国家面临的贸易条件恶化。拉美国家在这种情况下，出口下降，收入锐减，偿债能力严重受损。再加上许多拉美国家依靠石油出口创汇，放手借贷与他们认为石油价格会不断上涨有关。但80年代初石油价格出人意料地跌落，给墨西哥、委内瑞拉等拉美石油出口国造成了严重的后果。

债务危机爆发后，拉美债务国多次召开专门会议商谈解决之道，并呼吁西方国家与之就债务问题举行政治对话。但发达国家通过国际货币基金组织，提出种种苛刻条件，实际上是强迫债务国执行严厉的紧缩政策，甚至牺牲主权和发展，挤出资金还债。拉美国家在合理要求得不到西方国家积极响应的情况下，于1984年6月21—22日在哥伦比亚的卡塔赫纳市召开了拉美11个主要债务国外长和财长会议，会议签署了《卡塔赫纳协议书》，成立了拉美债务国协调委员会，以定期讨论外债问题。协议书强调，必须从政治角度考虑国际范围的债务问题，拉美各债务国决心履行所欠外债应承

担的义务。协议书还提出了17条具体建议。这是拉美国家第一次专门讨论外债问题的会议，它表明拉美债务国已初步形成了共同阵线，因此，参加会议的拉美11个债务国被称为卡塔赫纳集团。此后，卡塔赫纳集团经常召开会议，协调立场，交流信息，讨论共同关心的问题，并逐渐形成了比较一致的关于债务问题的立场。如强调必须用政治对话的手段解决债务问题，债务国和债权国应共同承担责任；还债要与提供新贷款联系起来，新贷款应多于还本付息的总额；还债还要和对外贸易结合起来，还债要和债务国有关出口产品的国际价格挂钩。总之，还债不能损害经济发展，而是以发展促还债。

由于债务国的团结合作，再加上债权国害怕逼债过急可能导致拉美国家倒账引发国际金融危机，1985年以后，债权国和国际金融机构开始接受拉美国家提出的"以发展促还债"的主张，提出了一些债务偿还的新建议，如1989年3月美国财长尼古拉斯·布雷迪提出的解决债务问题的"布雷迪计划"，从减免债务、提供资金保障、减低债务利息到债务资本化等各种措施，产生了一定程度的积极影响，也得到许多债务国的接受。但拉美债务庞大，到80年代末已达4000多亿美元。债务危机使拉美各国经济衰退，通货膨胀严重，70年代经济快速增长缩小的与西方国家的差距又迅速拉大。

第十章

苏联外交政策的调整与美苏关系

在苏共总书记勃列日涅夫统治晚期，苏联社会、政治、经济各方面已经出现了明显的危机。政治生活方面，教条主义盛行，官僚主义严重，缺乏有效地监督和民主生活。经济生活方面，比例失调，管理效率低下，浪费严重，产品缺乏竞争力，产业结构不合理，轻工产品匮乏。20 世纪 70 年代末苏联经济陷入停滞状态，国民经济中存在的这些严重问题暴露无遗，改革的呼声日益强烈。从国际环境看，苏联深陷阿富汗战争的泥潭之中，消耗严重，其在第三世界的扩张政策已经到了难以为继的阶段，并导致其在国际社会空前孤立，国际形象严重受损。另外，美国对苏联的遏制政策也日趋强硬，特别是里根政府提出“星球大战计划”以后，苏联在不断升级的军备竞赛面前已深感力不从心。这种情况表明，苏联不仅在国内不能继续满足人民对生活水平不断提高的要求，而且在国际上也难以同美国继续争夺霸权，它作为超级大国的地位已经岌岌可危。因此，苏联已经到了非进行改革不可的地步。

第一节　戈尔巴乔夫的外交“新思维”

1982年11月，安德罗波夫接替勃列日涅夫执政。他看到了苏联国内存在的严重问题，锐意改革，并在理论上提出了“新思维”的概念。但不幸的是，他在位仅仅15个月就逝世了，没有来得及实现他的改革设想。1984年2月13日即位的契尔年科也是位过渡性人物，当政的时间更短，仅仅13个月，无论在理论还是实践上都没有什么独特的建树。1985年3月，苏联新一代领导人戈尔巴乔夫登上了历史舞台，他接过了安德罗波夫“新思维“的概念，提出了一整套完整的改革思想，并很快开始了对苏联政治、经济、社会、文化、思想各方面的全面改革。

戈尔巴乔夫的“新思维”体现在他上台后发表的许多公开讲话和政治报告中，其中最全面完整地反映他改革思想的是1987年11月出版的他的著作《改革与新思维》。全书共分上下两篇。上篇论述了苏联改革和建设“人道的民主的社会主义”的思想；下篇则主要阐述他对当代世界、美苏关系、苏欧关系以及第三世界的看法，这一部分可以说是戈尔巴乔夫关于苏联外交政策的总构想。

戈尔巴乔夫强调，为了增进国家之间的信任，发展友好合作的关系，停止军备竞赛，需要改变观念，大胆进行新的政治思维。他在《改革与新思维》一书中说：“新思维的核心是承认全人类的价值高于一切，更确切地说，是承认人类的生存高于一切”。“需要把全人类的利益置于时代的至高无上的地位”。换句话说，新思维的核心是全人类的价值高于阶级价值的思想。

戈尔巴乔夫的这一思想来源于他对时代特征的判断，他认为，当今世界有以下四个主要特征：

第一，当今世界正处于核武器的威胁之下，人类要在生存和毁灭之间做出选择。在核时代，人类的文明和地球上的所有生命遭受着巨大的威胁，一旦发生核战争，将既没有胜利者也没有失败者，

人类文明将被彻底毁灭，一切生灵将从地球上消失。因此，核战争不应该、也不可能成为达到政治目的的手段，在核时代，战争将不再是政治的继续。关于战争与和平问题认识上的转变，是戈尔巴乔夫新思维的基础。

第二，当今世界已经成为一个整体，相互依存不可避免。尽管世界上的发达资本主义国家、社会主义国家、第三世界国家之间的政治、经济、思想、文化等各个方面存在着矛盾和斗争，但不可否认的是世界的相互联系和相互依存正在逐渐加深，世界已经联结成了一个整体。

第三，当今世界的全球性问题日益突出，需要加强合作。人类社会在不断进步的同时，产生了一系列难以解决的全球性问题，诸如能源短缺、环境污染、人口爆炸、粮食问题等。这些问题不能指靠哪一个国家加以解决，而是需要全世界所有国家的共同努力。

第四，当今世界资本主义还富有生命力，需要重新认识。资本主义在发展过程中，没有出现“绝对停滞”，它不仅具有自身改革的能力，还存在着“经济增长和掌握新的科学技术方面的可能性”。在未来的高科技革命中，资本主义还可能“占领新的高地，在世界力量对比中赢得优势”。

根据这些判断，戈尔巴乔夫对战争与和平以及战争与革命的关系问题、对于军备竞赛和安全问题、对于两个体系的对抗性和统一性问题提出了全新的思考和观点。他指出，由于核战争的毁灭性后果，传统的战争观念过时了。战争已不再可能成为达到政治、经济、意识形态等任何目的的手段，战争与革命之间的因果联系也不复存在了。在军备竞赛中谋求优势如同希望打赢一场核战争一样是荒谬的。实现安全的惟一道路是谋求政治解决，通过谈判达成裁军。安全是普遍的，不可分割的。不考虑别国的安全，就不可能保障自身的安全。因此，国际安全结构应遵循“利益平衡”的原则和“普遍安全”的原则，照顾到每个国家合理的安全利益。由于当今世界已经联结成了一个整体，“谁也离不开谁”，斯大林时期提出的那种两个对立世界并存的格局已不复存在。为了解决核战争的威胁

和全球性问题，迫切需要人类超越阶级利益、民族利益和国家利益，以保护人类的共同利益。因此，要从根本上确立与资本主义国家长期和平共处的关系，改变过去只把“和平共处”作为一种“阶级斗争的特殊形式和有效手段”的思想。资本主义向社会主义的过渡并非暴力革命一条道路，而是充满了多样性的选择，任何国家或国家集团都无权干预他国内政，特别是无权把自己的政治制度和经济制度的模式强加给别国。因此，要消除与西方的冷战，创造缓和局面，通过和平竞赛与和平竞争的方式，而不是通过军事手段和战争的手段，解决社会主义和资本主义之间的尖锐对立问题。通过社会主义和资本主义国家间的合作，国际关系将日趋人性化，并最终导致“没有战争、没有军备竞赛的世界”，建立民主化的、人道主义化的、非意识形态化的国际关系新秩序。

总之，戈尔巴乔夫的外交“新思维”，主要是提出了苏联不同以往的处理国际关系的基本原则，包括处理意识形态不同的国家之间要遵守和平共处的原则；对待各国的发展道路问题应遵守自由选择的原则；在安全问题上遵循普遍安全和裁军的原则等。

戈尔巴乔夫的外交新思维只是反映了当今世界的部分现实，但却不是全部，这是他的理论中的致命错误。如何在复杂多变的国际局势中，正确处理好全球利益、国家利益和民族利益的关系？怎样在国力衰弱和西方压力下，体面地维护国家政治、安全和经济利益？如何协调外交和内政两条战线，使之相互促进而不是相互掣肘？戈尔巴乔夫的外交新思维并没有解决这些问题，其对外政策的失败，正是构成苏联最终瓦解的重要原因之一。

第二节　苏联外交政策的重大调整

戈尔巴乔夫上台后，要在国内进行深入的改革，必须使苏联外交能够为国内的改革和发展创造有利的外部条件。为此，他上台后不久，就撤掉了已是几朝元老的外交部长葛罗米柯，换上了从未搞

过外交的老朋友谢瓦尔德纳泽。谢瓦尔德纳泽走马上任时，将葛罗米柯比作一艘世界级对外政策的巡洋舰，而他自己不过是一条带马达的小船。在新思维的指导下，苏联外交政策发生了重要变化。

以让步推动裁军进程

戈尔巴乔夫把裁军看作是苏联外交工作的当务之急，希望通过推动裁军进程打掉美国的“星球大战计划”，避免在新一轮军备竞赛中把苏联经济彻底拖垮，节约军费开支，减轻苏联国内的经济压力，尽可能与美国维持一种低水平的战略力量平衡。

在新安全观的指导下，苏联开始修订军事理论，放弃了勃列日涅夫时期要求在军事上保持压倒美国的“优势论”和进攻性理念，强调防御性和武装力量建设上的“足够论”，即保持苏联武装力量对防御来说做到“合理足够”。

在新的军事思想指导下，苏联在裁军领域提出了一个又一个建议，被西方舆论界称之为“建议战”。1985 年 4 月 7 日，苏联宣布冻结部署 SS—20 导弹。7 月 29 日，戈尔巴乔夫发表声明，表示苏联将从 8 月 6 日到第二年的 1 月 1 日暂停一切核爆炸，希望美国能够响应，但遭美国方面的拒绝。10 月 3 日，戈尔巴乔夫在访问法国期间又提出新的裁军建议：苏美双方全面禁止发展、研制和部署进攻性太空武器；双方各自把能打到对方领土的战略核武器削减 50%；苏联愿意与英法单独就中程导弹问题达成协议。1986 年 1 月，苏联又提出了一项在今后 15 年内分三个阶段消除全世界核武器的建议。其中主张在第一阶段的 5—8 年中完全销毁双方在欧洲的中程导弹，并同意实施现场核查。1987 年 2 月，戈尔巴乔夫接受了美国提出的把限制短程导弹问题作为达成中导协议先决条件的建议，提出可分别就中、短程导弹达成协议，并于 4 月 10 日建议立即就削减和最终销毁部署在欧洲大陆上射程在 500 公里以上的中、短程导弹进行谈判。接着又表示，苏联准备全部消除它在欧洲部署的中、短程导弹，并列入中程导弹协议，使双方的中、短程导

弹都成为“零”，这就是所谓的“欧洲双零点方案”。7 月 21 日，戈尔巴乔夫表示苏联愿意撤消准备部署在亚洲的百枚中导弹头，条件是美国也照此去做。这样就可以在欧洲和亚洲全部消除中、短程核武器，这就是所谓的“全球双零点方案”。

戈尔巴乔夫的裁军建议，得到了西方国家的欢迎。在实际谈判过程中，苏联在美国的压力下，做出了一系列实质性的让步。首先，苏联同意使中导谈判与外空武器谈判脱钩；其次，苏联同意中程核武器问题与战略核武器问题脱钩；再次，苏联接受了过去长期坚持的拒绝现场核查的要求。正是由于苏联在这些问题上的让步，美苏之间延宕多年的中程核武器谈判才取得了进展。

1987 年 12 月 7—10 日，戈尔巴乔夫访问美国。8 日，在华盛顿签署了“美苏关于消除两国中程导弹和中短程导弹的条约”，简称“美苏中导条约”（INF）。1988 年 6 月 1 日，条约生效，无限期有效。条约共 17 条，其中规定双方将在条约生效后三年内销毁全部射程为 1000—5500 千米的陆基中程导弹及其发生器和辅助设备，18 个月内销毁全部射程为 500—1000 千米的中短程导弹及发生器和辅助设备。条约还规定，要实施有效的现场核查，双方今后不再生产此类导弹和发射装置。从 1988 年 7 月开始，美苏双方开始按照条约规定销毁各自的中程和中短程导弹，到 1991 年 5 月底全部完成销毁计划。美苏进行了不对称销毁，苏联共销毁的导弹是 1846 枚，美国销毁的导弹共 832 枚，此后，两国不再有陆基中程和中短程弹道导弹和巡航导弹。中导条约是第一个消除整个一类核武器的条约，第一次在核武器的数量上实现了“向下平衡”的裁减。

中导条约签署后，戈尔巴乔夫继续推动战略核武器的裁军。1990 年 6 月初，戈尔巴乔夫在华盛顿与美国总统布什发表了《关于削减战略武器的联合声明》，对削减战略核武器条约的主要条款达成了一致意见。双方于 1991 年 7 月 31 日正式签署了《美苏关于削减和限制进攻性战略武器条约》，简称“美苏第一阶段削减战略武器条约”（START I），条约有效期为 15 年，期满后经双方同意

可以五年为一期顺延。美苏削减战略武器的会谈始于1982年6月，经过9年的艰苦谈判才达成此条约。据此，美苏将削减射程为4800公里以上的陆基和潜射弹道导弹、重型轰炸机和核弹头。苏联应削减的数目为936枚（架），核弹头2801个，美国应削减264枚（架），弹头1686个。这是美苏首次就它们的核力量基石——战略核武器进行数量上的削减，苏联方面作出了很大的让步，进行的仍然是不对称裁减。美苏按条约削减后，它们保留的核武器仍占世界核武器总数的95%以上，双方仍拥有"相互确保摧毁"的能力。苏联解体后，1992年5月23日签订的里斯本协议使白俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦成为该条约的缔约国，履行条约义务，并使该条约成为多边条约。

在常规裁军方面，戈尔巴乔夫也做出了一系列让步。1988年12月7日，戈尔巴乔夫在联合国大会发表讲话，宣布苏联在两年内单方面裁军50万。之后，又宣布今后两年防务预算削减14.2%，军事装备费用削减19.5%。在欧洲常规武装力量谈判开始后，苏联放弃了过去长期坚持的双方"对等裁减"的原则，接受了北约的"均衡裁减"原则，并在许多具体问题上接受了西方集团的要求。苏联的让步促成了1990年11月19日《欧洲常规武装力量条约》在巴黎的签署。《欧洲常规武装力量条约》（CFE）1992年11月9日生效，无限期有效。根据这个条约，苏联（俄罗斯）在40个月内削减的军备超过了北约盟国削减数量的总和。此后，虽然苏联（俄罗斯）仍是欧洲地区拥有最大常规军备的国家，但是其对北约的常规力量优势已经不复存在。

通过首脑会晤改善与美国的关系

为了给国内政治经济改革"创造"良好的外部环境，改善苏联与美国的关系是先决条件。因此，戈尔巴乔夫将对美政策作为外交重点，积极追求改善与美国的关系，渴望获得西方国家的经济、技术援助和支持。为了改善与美国的关系，戈尔巴乔夫奔走于世界各

地，热衷于每年与美国总统的最高级会晤。戈上台后，与美国前后两位总统里根和布什先后举行八次首脑会晤，超过了以往任何一位苏共总书记。在这些首脑会晤中，苏美对话的广度和深度都达到了前所未有的程度。在戈的努力下，美苏关系出现了明显的好转，双方以对话和缓和代替了以往的对抗和紧张关系。美苏关系的改善主要是因为苏联方面的让步，而且随着戈氏在国内改革的失败及其地位的逐渐衰弱，他对美国的让步幅度也就越来越大，美苏关系中的不平等因素也就越来越突出。

戈尔巴乔夫与里根总统于 1985 年 11 月 19—20 日在日内瓦举行第一次会晤，双方讨论了军控、地区冲突、双边关系和人权等广泛的问题，虽然没有达成任何实质性的协议，但这次会晤打破了苏美持续多年的敌对冷淡关系，为改善两国关系铺平了道路。之后，戈尔巴乔夫和里根又分别于 1986 年 10 月 11—12 日在雷克雅未克、1987 年 12 月 7—10 日在华盛顿、1988 年 5 月 29 日—6 月 2 日在莫斯科先后会晤 3 次，苏美之间不仅在军控领域取得了重要的突破，而且在双边关系等领域也达成了一些协议。

布什上台后，戈尔巴乔夫和美国总统的这种经常对话和互访的局面不仅继续保持了下来，而且在重大国际问题上双方还加强了合作。戈尔巴乔夫多次会晤布什总统，双方不仅在军控和双边关系领域签署了新的条约和协定，而且在像德国统一、海湾危机等重大国际问题上也达成了默契和相互理解，采取了协调的行动。

到 1990 年底后，戈尔巴乔夫在经济改革问题上对苏联自我改造的能力越来越失去了信心，越来越指望西方的帮助，特别是美国的支持。1991 年 5 月，他的经济顾问们、苏联经济学家亚夫林斯基和美国哈佛大学教授阿里森领导 200 余名专家共同起草了指导苏联改革的“希望协定”，又称“哈佛计划”。该计划提出，希望西方国家能像战后初期全面援助西欧那样帮助苏联，以西方每年向苏联提供 300 亿美元的无偿经济援助，换取苏联保证持续改革，“使苏联在真正民主化和加入世界经济和国际社会的基础上坚定地向市场经济过渡”，“建立一个享有人类共同价值观的庞大民主国家”。7

月中旬，戈尔巴乔夫到伦敦会晤西方七国首脑，希望获得资金援助。但是在美国的影响下，西方七国首脑会议决定，只向苏联提供技术援助和建议，在苏联经济改革结果未明朗前，拒绝给予其大规模的财政援助。7月底苏美首脑莫斯科会晤时，布什对苏联要求援助的请求未做任何具体承诺，反而敦促苏联尽快允许波罗的海三国独立，进一步削减苏联的军费。苏联发生“8·19事件”后，美国已看出戈尔巴乔夫大势已去，很快就不再以他为打交道的主要对手，苏美关系开始让位与俄美关系了。

谋求建立“全欧大厦”

戈尔巴乔夫在积极追求与美国改善关系的同时，重视对欧洲的外交。1985年9月30日，戈尔巴乔夫在对法国电视观众的讲话中，首次提到了建设“全欧大厦”的主张。在他的《改革与新思维》一书中，戈尔巴乔夫专辟一章谈“苏联对外政策中的欧洲”。在这里，他强调地理和历史的因素把欧洲几十个国家及其人民的命运紧密联系在一起，欧洲就像一座共同的大厦，要免于战争和工业化带来的生态危机，只有建立起一种互利合作的新型关系。要想保持大厦中应有的秩序，欧洲人要共同努力遵守公共生活的各项合理准则。1989年7月6日，戈尔巴乔夫在法国的斯特拉斯堡欧洲议会的演说中，更明确地提出，安全是“全欧大厦”的基础，合作是“全欧大厦”的结构，并提出了全欧经济合作的具体建议。

戈尔巴乔夫意在通过倡导“全欧大厦”的主张，改善与西欧各国相对紧张的关系，突出强调欧洲的整体性和共同利益，强调苏联与欧洲整体是不可分的。为此，戈尔巴乔夫加强了同西欧国家领导人的接触，特别是法英西德三国，戈尔巴乔夫曾五次同英国首相撒切尔夫人会面。在经济上，加强同西欧国家的经济联系，积极争取西欧国家对苏联的经济援助。在政治领域，缓解紧张关系，通过在裁军领域的一系列让步达成协议，以减轻对西欧各国的军事压力，争取西欧国家朝野的信任和支持。在意识形态领域，戈尔巴乔夫认

同西方的价值观念，接受民主、市场经济和共同分享安全为全欧统一的基本原则。1990 年 11 月 19—20 日，应戈尔巴乔夫的倡议，在巴黎召开了欧洲安全与合作会议的特别首脑会议。由于欧洲形势发生了急剧的变化，因而这次会议具有在全欧范围内重新安排国家关系的意义。这次会议达成的重要文件“新欧洲巴黎宪章”宣告，“欧洲对抗和分裂的时代已经结束”，各国将在民主、自由经济和“各国平等享有安全”的基础上建设新欧洲。这个文件表明，苏联在关于“全欧大厦”的建设原则上与西欧国家达成了一致。

戈尔巴乔夫对东欧的政策，也是其“全欧大厦”构想中的一个组成部分，战后苏联与东欧国家虽是盟国，但它们之间的政治、经济关系并不平等，因而苏东关系充满了矛盾和怨恨。为了确保对东欧国家的控制，苏联向东欧强制推广苏联的经验和模式，并不顾东欧各国的实际情况和广大人民的愿望，采用高压手段阻止东欧各国的变革。戈尔巴乔夫上台后，在对外政策方针上提出了承认革命和建设道路多样性的思想，批判了“勃列日涅夫主义”，提出了“在完全自主的基础上建立社会主义国家之间的整个政治关系体系”和互利互惠的经济关系体系。戈尔巴乔夫希望，通过改变对东欧国家的政策，变东欧这一过去的隔离带为通向西欧的桥梁，进而实现“全欧大厦”的设想。

为了改善与东欧国家的关系，苏联开始承认历史上对某些东欧国家的政策是有严重错误的。如 1987 年 4 月，戈尔巴乔夫同意苏联和波兰两国历史学家组成一个联合委员会，重新审查苏波关系史上被认为是“空白点”的问题，并于 1989 年底通过苏联第二次人民代表大会决议的形式，承认 1939 年 8 月 23 日签署的《苏德互不侵犯条约》的附加议定书违背了苏联对外政策基本原则。对苏联 1968 年入侵捷克斯洛伐克事件公开发表声明，承认“当时做出出兵的决定是错误的”。1988 年 3 月，戈尔巴乔夫访问南斯拉夫期间，承认 1948 年苏联对南领导人的攻击给南斯拉夫和社会主义事业都造成了损失。苏联还主动从东欧撤军，1988 年 12 月苏联宣布裁军 50 万，其中包括从东欧撤军 5 万。随着东欧各国的剧烈变革

和两个德国的统一，苏联军队基本上撤出了东欧。

苏联不仅从东欧国家撤军，而且还宣布不再干涉东欧国家内部事务，并敦促东欧各国进行改革。1989 年 7 月 7 日，戈尔巴乔夫在华沙条约组织首脑会议上公开指出，各国都应该自由地走自己的道路，应该尊重别国选择的发展路线。这年的 10 月 6 日，戈尔巴乔夫访问民主德国，他在民主德国庆祝建国 40 周年集会上发表讲话说，民主德国和别国一样有其自身发展的问题，需要加以思考和解决。他敦促民主德国领导人昂纳克尽快进行改革，否则"行动晚了，会受到生活的惩罚"。12 月初，他同美国总统布什的会晤中，承诺苏联对东欧国家的变革"不诉诸武力"，不予以干涉，让东欧以和平方式完成变革。

减少对第三世界的卷入，改善苏中关系

戈尔巴乔夫时期，苏联在改革中急剧衰落，并逐渐地丧失了它的超级大国地位，这使它不得不改变对第三世界的政策．减少对第三世界的干涉和卷入，在处理涉及第三世界国家的问题时，越来越采取与美国和西方国家积极合作和共同参与的政策，特别是完成了从阿富汗的撤军。

过去，苏联与美国在全世界范围内进行争夺，在第三世界援助和支持亲苏国家，不仅背上了沉重的包袱，而且加剧了地区冲突和紧张局势。戈尔巴乔夫认为，地区冲突往往缘于非常复杂的政治、经济、历史、宗教、种族和文化等因素，不能把它变成两种制度、特别是苏联和美国对抗的场所。在解决地区冲突问题上，大国特别是苏联和美国的合作是必要的。出于这种认识，苏联减少了在亚洲、非洲、拉丁美洲的卷入，使这些地区的热点问题逐渐降温。

1986 年 7 月 28 日，戈尔巴乔夫在他的远东之行的符拉迪沃斯托克一站，发表了苏联对亚洲太平洋地区政策的重要讲话，宣布苏联将从阿富汗分阶段撤军，苏联正同蒙古人民共和国讨论撤出"相当大部分"苏军，并表示苏联愿意在任何时候和任何级别上同中国

讨论建立睦邻关系问题。他的讲话被舆论界普遍认为是苏联希望改善与中国关系的一个重要迹象。1988 年 2 月 8 日，戈尔巴乔夫发表声明，宣布苏联将从 5 月 15 日起开始从阿富汗撤军，在 10 个月内完成。4 月 14 日，经过艰苦的谈判，苏联、美国、巴基斯坦和阿富汗在日内瓦分别签署了有关政治解决阿富汗问题的 5 项文件。1989 年 2 月 15 日，苏军从阿富汗全部撤出。1989 年新年伊始，苏联外交部就解决柬埔寨问题发表声明，指出柬越双方已商定在达成政治解决的条件下，越南军队将在 1989 年 9 月之前全部撤出柬埔寨。至此，苏联已经全部承诺并部分解决了中苏关系正常化的三大障碍。1989 年 5 月 15—18 日，戈尔巴乔夫正式访问中国，中苏两国发表了《中苏联合公报》。中苏两国通过这次首脑会晤，实现了两国关系的正常化，确立了两国今后发展关系的新原则。

戈尔巴乔夫上台以后，苏美关系得到了较大的改善。在缓解苏美关系方面，主要是以苏联做出重大让步为代价。这些让步总结起来，主要是：基本上按美国的条件签署中导条约，接受按不对等裁减原则削减在欧洲的常规军力；主动减少对第三世界的卷入，从阿富汗撤军，以与美国配合与合作的态度解决地区热点问题；在国内实行“公开性”、“民主化”，在人权问题上部分满足美国的要求，如释放一批政治犯，放松出国移民的限制；接受西欧国家关于统一欧洲的基本原则，强调自由经济、民主政体、共享安全是实现欧洲统一的基础。1991 年后，苏联的改革遇到了越来越大的困难，戈尔巴乔夫越来越希望得到美国和西方的援助与支持，几乎到了乞讨的境地。他在伦敦参加西方七国首脑会议会晤布什总统时，甚至向布什提出：“美国到底希望苏联变成什么样子？只有得到了这个问题的答案，我们双边关系的许多问题才能明了。”他劝告布什援助苏联，支持他，因为他正在从事前所未有的历史使命，“改变苏联，赋予它新的性质，使它融入世界经济，它将不再是一股破坏性力量，不再是威胁的根源。历史上还从没有过如此伟大而重要的使命。”布什则认为，戈尔巴乔夫“真是可笑”，“让人难以理解”。

第三节 布什的超越遏制战略

里根总统第二任期内，由于苏联发生了巨大变化，里根的对苏政策也开始从强烈对抗转向追求缓和，利用苏联改革迫切需要在对外政策领域实行战略收缩的时机，通过一次次首脑会晤，迫使苏联转变，并在裁军领域做出了重大让步。

1989年1月，布什总统上台以后，进一步完善调整美国对苏政策。随着苏联改革不断的深入，东欧国家也追随其后发生了新的变革，布什认为，出现了一个持久改善美苏关系的历史性机会，必须采取措施促使苏联东欧的变化不可逆转，从根本上摧毁苏联的制度，进一步巩固美国已经取得的优势地位。5月12日，布什在得克萨斯农业和机械大学讲话中提出了要对苏联实行“超越遏制”战略。此后，布什又在其他场合多次强调和重申这一战略。1990年《美国国家安全战略》报告中，明确指出美国与苏联的关系仍然是战略重点，“我们的目标是超越遏制，争取把苏联作为一个建设性伙伴纳入国际体系”。超越遏制战略的基本内容有三点：

第一，美国对苏的战略目标，“远不仅是遏制苏联的扩张主义，我们所谋求的是苏联重新成为国际社会的一员”。成为国际社会的一员，具体地说，意味着苏联应在国内方面成为一个西方式的开放社会。苏联应该开放向外移民，开放无线电和广播电视，开放出版书刊，开放人员和思想交流，开放天空，尊重人权，永久实现政治上多元化。在国际事务中，苏联应该切实减少军事力量，收敛国际行为，减少对地区冲突的卷入，同美国和西方国家建立新型的东西方关系，以合作、信任与和平竞争取代意识形态和军事上的对抗。美国的政策就是要促使苏联向国际社会一员的方向继续转变。

第二，鼓励苏联支持中东欧国家的变革，放弃勃列日涅夫主义，允许中东欧各国走自己的发展道路，拆除“铁幕”，建立一个开放、统一、自由民主的欧洲。实际上，早在里根政府时期，美国

就制定有详细地促使东欧国家脱离苏联的计划。1983 年 1 月 17 日，里根总统签署的“美国对苏政策”强调指出，美国的首要目标就是要减少苏联对东欧地区的控制，促进东欧国家的人权事业。特别是在波兰团结工会兴起的情况下，美国必须保持对苏联的国际压力，促使其放松在波兰的镇压行为，允许东欧国家的多样性和独立。布什政府继承了前任的政策，只不过更公开化，形势更有利于美国政策的开展。

第三，超越遏制战略的基础是美国保持强大的实力地位。战后初期美国确立的对苏遏制战略取得了成功，美国只有继续坚持威慑战略和联盟战略，坚持以实力地位为基础，“在经济上、外交上和军事上保持强大”，超越遏制战略才能取得成功。

在超越遏制战略的指导下，布什提出了美苏关系改善的 5 条标准：(1) 军事上削减苏联的军事力量，特别是驻欧力量；(2) 要求苏联不干预东欧事务，允许东欧国家自决；(3) 敦促苏联停止对尼加拉瓜、越南、阿富汗亲苏政权的支持和援助；(4) 推动苏联社会进一步开放和公开化、民主化，尊重人权，实行自由民主政体。(5) 在全球问题上与西方合作。

为了落实超越遏制战略，布什政府在具体外交政策上采取了一系列措施。首先，在政治上支持戈尔巴乔夫。他继续里根总统的做法，加强美苏政治对话，推动首脑会晤，表示美国积极支持戈尔巴乔夫的改革。布什先后和戈尔巴乔夫会晤了 5 次。第一次是 1989 年 12 月初美苏最高领导人在马耳他海域的一艘苏联客轮“高尔基”号上的会晤。虽然此次会晤是非正式的，但却十分重要，因为这次会晤是在国际形势发生深刻变化、东欧国家正经历急剧变革的时期，由布什建议举行的。这次会晤的重点是讨论东欧局势，布什希望苏联对东欧国家不诉诸武力，让东欧和平变革。布什的要求得到了戈尔巴乔夫的积极回应。戈尔巴乔夫向布什承诺“不干涉东欧内政”，让东欧以“和平方式”变革。作为回报，布什答允给予苏联经济援助，并给予苏联最惠国待遇。马耳他会晤后，双方都宣称两国关系进入了一个“崭新的时代”。第二次会晤是在美国首都华盛

顿，重点是讨论德国统一问题、波罗的海国家问题和一系列双边问题与裁军问题，虽然双方达成了一系列协议，但是在两德统一和波罗的海等问题上，双方有较大的分歧。1990年7月7日的伦敦会晤，主要是利用西方七国首脑会议的机会，苏联向美国为首的西方国家提出了详细的要求援助的请求。是年9月9日的第四次赫尔辛基会晤，正是伊拉克入侵科威特事件发生之后，这次会晤双方表示美苏在海湾危机中保持合作，是建立新型伙伴关系的开始。第五次会晤是1991年7月30日在莫斯科的会晤，这次会晤最重要的成果就是正式签署了“第一阶段削减战略武器条约”。

其次，利用经济上允诺给予援助，影响和规范苏联的行为。布什的经济援助是和苏联彻底改变社会制度联系在一起的。超越遏制战略的目标就是改变苏联社会，使之成为实行自由选举、市场经济和政治多元化的开放社会，而且在国际行为上与西方合作。因此，美国的援助要看戈尔巴乔夫的改革是否符合美国的愿望，是否确实“朝着民主化前进，朝着私有化前进，朝着开放市场和实行自由经济前进”。美国表示，苏联在“没有根本改革之前，我们是不会提供任何数量的援助的”。布什政府曾允诺向苏联提供约40亿美元的援助，其中主要是向苏联出口粮食的信贷担保。

1991年苏联“8·19事件”后，美国的超越遏制战略有某种程度的调整，它开始将重点放在了促进苏联的瓦解，为苏联解体推波助澜。9月2日，美国承认波罗的海三国的独立，并于11日宣布了对三国援助的五项措施，包括在联合国倡议接纳三国为联合国成员国，给予最惠国待遇，帮助三国进入世界经济，与盟国协作提供经济援助等。这些做法使苏联各加盟共和国脱离苏联的趋势更加不可逆转。12月1日，乌克兰举行全民公决宣布独立，投票结果刚一公布，布什就立刻向首任总统克拉夫丘克表示祝贺。12月7—8日，俄罗斯同乌克兰、白俄罗斯签署独立国家联合体协议，布什在接到叶利钦关于协议的通报后，马上肯定它“符合联合国宪章和全欧进程准则”。22日，前苏联的11个加盟共和国宣布独立国家联合体成立，布什当天表示赞成独联体的“历史性的自由选择”，承

认这些新兴独立的国家，并表示支持俄罗斯接替苏联在联合国安理会的常任理事国地位。苏联解体后，美国超越遏制战略的重点转向将俄罗斯和独联体国家纳入到西方体系，防止核扩散上面。

超越遏制战略是美国在新形势下提出的对苏战略，是对遏制战略的发展。它表现出的突出特点是，在目标上，由过去遏制苏联扩张转为从根本上改变苏联的制度，使苏联成为一个建立在西方民主价值观基础上的新国家，将其接纳进国际体系中，成为美国的一个建设性伙伴。在手段上，过去只重视军事手段，超越遏制强调的是在军事实力的基础上，政治、经济、军事、文化各个手段多管齐下，特别强调运用政治、经济手段促使苏联就范。在斗争所展开的空间上，过去强调在外围遏制、威慑和防范苏联，将苏联控制在一定的范围之内。超越遏制战略强调把斗争推进到铁幕之内，在苏联势力范围内和苏联国内展开较量，以便最终改变苏联的社会性质，把苏联“融合”到国际社会中来。

第十一章

雅尔塔体系的崩溃

雅尔塔体系的核心标志是两极力量的对抗和欧洲的分裂。从1945年到1990年的45年时间里，尽管体系内部各种力量的政策时有调整，但其核心标志没有根本变化。在西方遏制政策与和平演变政策的长期双重压力下，80年代后期，随着苏联内部改革失控造成的巨大震荡，两极格局在短暂的三年时间里迅速变革并走向瓦解。东欧巨变、两德统一、苏联解体，是两极体制瓦解的三个标志性事件，国际关系由此进入了一个新阶段。

第一节 东欧巨变

东欧巨变是两极格局瓦解的首要标志。冷战期间的东欧是一个政治地理概念。由于雅尔塔格局将欧洲一分为二，西欧各国追随美国形成了以美国为首的西方集团，东欧国家则追随苏联成为所谓社会主义大家庭的一部分。因此，东欧并不是指欧洲的东部地区，而是指位于欧洲中部和巴尔干地区的波兰、民主德国、匈牙利、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、南斯拉夫和阿尔巴尼亚八个社会主义国家。

由于戈尔巴乔夫在苏联的改革，特别是其对东欧政策的重大调整，使东欧国家逐渐摆脱了苏联长期以来对它们的严格控制。1989年，东欧六个社会主义国家相继发生了强烈的“政治地震”，示威游行和罢工风潮迭起，执政的共产党纷纷下台，各国争先恐后地修宪更名。在剧烈的社会动荡中，东欧国家各新政府几乎无一例外地宣布采纳西方的民主政治体制和自由市场经济，并在外交战略上选择回归西方。

1989年东欧巨变的动荡程度是一场具有革命性质的变革。其动荡之激烈、变化速度之迅速是国际社会所没有预料的。但究其原因却也并不是空穴来风。第二次世界大战后，东欧各国选择社会主义道路，是由于当时这些国家的国内外各种因素决定的，特别是与苏联红军帮助这些国家战胜德国法西斯取得胜利分不开的。随着欧洲的分裂，地缘上本属于西欧的东欧各国成为苏联为首的东方集团的一部分，与美国为首的西方集团形成了冷战形式的对峙状态。在这种情况下，东欧各国在冷战期间始终处于两大力量的挤压之中。西方从“遏制政策”到“解放政策”、“和平战略”、“人权外交”，再到“超越遏制战略”，可谓对东欧除武力和高压手段之外，还竭尽“和平演变”之能事，以“软”的一手争夺东欧这块阵地。苏联则不但将自己的政治制度模式搬到了东欧，而且还把自己高度集中的经济体制也搬到了东欧。当这些机制运转不灵，东欧各国想要加以改革的时候，苏联就以高压手段、甚至出动坦克部队前往镇压，不允许东欧另起炉灶，脱离苏联的势力范围。在这种情况下，东欧各国始终没能找到一条适合本国国情的发展道路，人民群众对于国家的经济发展状况和社会生活水平强烈不满。社会主义在这些国家不仅没有发挥和显示出应有的优越性，而且声誉受到很大的影响。从70年代开始，在东欧各国内部，反社会主义思潮一直或明或暗地存在和发展着，并受到西方的鼓励和支持。东西欧在经济发展和生活水平方面的强烈对比，又使人民群众对于西方的“和平演变”缺乏免疫力。随着80年代中期，戈尔巴乔夫在苏联吹起了强劲的“新思维”之风，东欧国家从过去受到两种力量从两个不同方向的

挤压，变成了向一方力量的转变。在这种情况下，东欧自然而然地在倾诉几十年的强烈不满中改弦更张，倒向西方。

波兰：团结工会上台

波兰自1980年团结工会崛起为一支重要的政治力量开始，国内政局发生了明显的变化。

1980年9月，波兰团结工会成立。到这年的年底，团结工会的会员人数达到了900多万。团结工会建立了全国委员会，选举莱赫·瓦文萨为主席。团结工会的宗旨，是要在波兰建立“政治多元化”的“自治共和国”。在这一宗旨的指导下，团结工会不断组织全国性的罢工罢课，向政府提出自己的要求，因而它从一开始就成了波兰政治舞台上公开的反对派。1981年12月13日，波兰雅鲁泽尔斯基政府宣布实行军管。1982年10月，团结工会被政府宣布为非法组织，但它并没有停止活动，而是在波兰的政治生活中影响越来越大。

团结工会之所以能够在波兰军管中生存下来，并不断发展壮大，与美国为首的西方国家的援助密不可分。美国里根政府在1982年5月制定的对波兰政策，就是要在波兰维持一个强大的政治反对派——团结工会，伺机促进波兰向西方政治经济制度转变，抵消苏联对东欧国家的控制。里根政府认为，如果波兰的变化持续发展下去，民主就会向传染病一样在苏联各个卫星国传播开来，最后将直接威胁到苏联本身。波兰实行军管后，里根政府立即宣布对波兰政府实施经济制裁，要求波政府取消军管，释放政治犯，恢复团结工会的合法地位，并与团结工会展开政治对话。波兰政府宣布团结工会非法后，里根政府立即取消了对波兰贸易的最惠国待遇，使波兰对美国出口产品的关税提高了300%—400%。由于美国不断强化贸易制裁，波兰与西方国家的贸易额不断下降，从1980年的75亿美元下降到1986年的10亿美元。贷款从1980年前的80亿美元下降到1985年的3亿美元。美国还明确地向波兰政府提出，

全面恢复美国和波兰的经济关系要与团结工会的合法化联系起来。1989年4月，团结工会取得合法地位后，美国总统布什立即宣布向波兰提供10亿美元的经济援助。与此同时，布什政府还和教皇保罗二世密切联系，商讨秘密援助团结工会并使之发展壮大的措施。美国中央情报局的秘密资金源源不断地送交到团结工会手中，另外，团结工会每年还从西方国家的工会组织获得大量的美元捐助。1987年，美国国会正式通过决议向团结工会提供100万美元的活动经费，1988年又提供500万美元的资金。正是在美国的支持下，团结工会日益强大，而波兰政府的地位由于美国的经济制裁日益衰弱。

1988年波兰经济形势恶化，罢工风潮迭起，执政的波兰统一工人党在戈尔巴乔夫"新思维"的影响下，决心改变国内政策，加速进行政治体制改革。1989年1月，统一工人党十届十中全会通过了关于"政治多元化"和"工会多元化"的决议，为实行多党制和团结工会合法化创造了条件。2月6日至4月5日，统一工人党和团结工会等其他社会团体和组织举行了为期两个月的圆桌会议，达成了关于团结工会合法化、改行总统制、增设参议院等协议。4月7日，波兰议会通过了团结工会合法化等6个法案。

1989年6月4日，波兰举行全国大选。这是议会选举制度改革后允许反对派参加竞选的第一次大选。选举的结果是，团结工会在新议会中得到161席，并在自由竞选的参议院100个席位中获得99席。7月9—11日，美国总统布什对波兰进行了正式访问。他对波兰正在进行的社会变革深表赞赏，并表示同意波兰延期偿还美国的债务，向波兰提供经济援助。7月19日，新议会和参院组成的国民大会仅以一票多数选出统一工人党的雅鲁泽尔斯基为波兰总统。8月24日，议会又以压倒多数选举团结工会的马佐维耶茨基为政府总理，这是波兰人民共和国建国45年来第一次由非党人士担任政府首脑，实现了团结工会提出的波兰统一工人党出任总统、团结工会出任总理的方案。9月12日，议会又通过了新政府名单。在23名内阁成员中，团结工会12人，统一工人党4人，统一农民

党4人，民主党3人。

新的波兰议会于12月底通过宪法修正案，删除了波兰为社会主义国家和波兰统一工人党在国家中占领导地位的条文，将波兰改名为波兰共和国。波兰统一工人党于1990年1月宣布放弃马列主义，更名为社会民主党。

1990年9月，波兰政局进一步发生变化。原定任期六年的雅鲁泽尔斯基总统迫于国内局势的压力，向议会提出了辞职，要求提前举行大选。12月9日波兰团结工会主席瓦文萨当选为波兰共和国总统，波兰的政治变革至此才告一段落。

匈牙利和捷克斯洛伐克：围绕重评历史展开的变革

匈牙利、捷克斯洛伐克都是从对历史事件的重新评价中开始其社会变革的，国内反对派的崛起，再加上美国的推波助澜，它们也发生了和波兰一样的深刻变化。

1989年1月28日，匈牙利社会主义工人党中央委员波日高依在接受电台采访时称，1956年事件是“一场人民的起义”，将其定为“反革命事件是错误的”。消息发布后，引起了全国上下的强烈反响，一起被湮没了33年的历史陈案被重新公开提了出来。

从“新思维”在苏联出台后，匈牙利就出现了大批的反对派组织。这些组织从一开始就抓住1956年事件大做文章，要求重新评价，给纳吉平反，实行多党制。大规模的群众示威游行和集会使匈牙利的社会政治生活陷人动荡之中。执政的匈牙利社会主义工人党于1988年11月22日召开党中央全会，总书记格罗斯一方面提出要继续坚持共产党的领导，同时又承认“在匈牙利现有实际条件下，有些社会问题在多党制的情况下可能比在一党制的情况下更便于解决”。这种混乱的思想为匈牙利政治多元化敞开了大门。1989年2月10—11日，匈牙利召开党中央全会，全会通过了实行“多党制”的决议，并在全会公报中对1956年事件做出了不同于以前的评价。5月底，匈牙利党中央进一步确认，纳吉事件是一个“捏

造的政治案件"，纳吉是"社会主义改革的象征"，6 月 16 日，是纳吉等人被处死 31 周年，匈牙利政府为他们举行了隆重的重新安葬仪式，约数十万匈牙利人参加了葬礼。至此，1956 年匈牙利事件被彻底翻案。

1989 年 6 月 13 日到 9 月 18 日，匈牙利社会主义工人党和各反对派与其他社会组织共三种政治势力的代表进行了长达 3 个月的政治协商谈判，又称三方圆桌会议。7 月 11 日到 13 日，美国总统布什在访问波兰后，对匈牙利进行了访问。他表示支持匈牙利的改革，并宣布了援助匈牙利的 7 点方案。圆桌会议最后达成了取消社会主义体制和社会主义工人党领导的初步协议。10 月 6—10 日，匈牙利社会主义工人党举行第 14 次全国代表大会，会上匈社会主义工人党更名为社会党，改写了党纲。部分反对更名的党员则宣布社会主义工人党依然存在。10 月 18 日，国会通过了宪法修正案，将匈牙利人民共和国更名为匈牙利共和国，宣布实行议会民主制和市场经济体制。1990 年 3 月 25 日和 4 月 8 日，匈牙利进行了两轮议会选举，最后原反对派组织"民主论坛"大获全胜，成为议会中第一大党。社会党沦为第四大党，在"民主论坛"主席安托尔组成的新内阁中未获得一席之地。

捷克斯洛伐克也是围绕着是否应该重新评价 1968 年"布拉格之春"问题，各种政治力量展开了激烈的较量。到 1989 年 11 月，这场较量酿成了一场较之匈牙利更加来势凶猛的政治风暴。

政治风暴从学生的示威游行开始。1989 年新年伊始，首都布拉格在大学生帕拉赫为抗议苏军入侵自焚 20 周年之际，数以万计的学生和群众接连不断地举行大规模示威游行，示威活动持续了一周。反对派推波助澜，反对执政的捷共产党继续掌权。当局对此进行了镇压，并逮捕了包括"七七宪章"领导人哈维尔在内的示威游行的发起人。

此后，捷共中央总书记雅克什多次重申，不准备修改历史，不为 1968 年事件翻案，并表示要对反对派的活动进行"最坚决的反击"。捷反对派不顾当局的警告，先后又于 8 月 21 日和 10 月 28 日

组织了游行示威，再次提出了反对捷共领导人、要求更换政府的口号。

捷反对派的活动得到了美国为首的西方国家的支持，还得到了波兰和匈牙利的声援。在这种情况下，捷反对派组织了更大规模的行动。11月17日，捷克斯洛伐克首都布拉格的大学生举行集会，纪念德国法西斯杀害大学生50周年。集会很快就发展成为反政府的示威游行，并逐渐扩大，遍及全国各地。这次示威游行声势浩大，持续了十天之久，参加人数多达几十万。其中11月24日一天，在布拉格参加集会游行的人数就多达四十多万。11月24日和26日，捷共中央两次举行非常会议，以雅克什为首的捷共中央领导班子辞职，乌尔班内克当选为捷共总书记。

乌尔班内克上台后，立即承认了由捷反对派联合组成的“公民论坛”的合法性，并允诺重新评价1968年事件。11月29日，捷联邦议会两院召开联席会议，批准修改宪法，取消原宪法中关于共产党领导地位的条款。第二天，捷共中央主席团举行会议，宣布捷共将从已失去领导地位的状况出发制定行动纲领。

捷反对派继续向捷共领导人施加压力。12月3日，捷政府改组，吸收5名非共产党人士。反对派继续示威，迫使捷共在政府中继续减少职位，并使之处于少数派。最后，捷共在强大的压力下下台，捷联邦议会于12月底举行“自由选举”，反对派领袖哈维尔当选为总统。1990年3月29日和4月20日，捷联邦议会在不到一个月的时间里两次更改国名，取消原国名中的“社会主义”一词，最后通过修订宪法，将国名定为“捷克和斯洛伐克联邦共和国”。1990年6月举行的再次大选，“公民论坛”在议会中占主导地位，在以它为主体的联合政府中，捷共代表未能入阁。7月初的总统大选中，哈维尔再次当选总统。

新上台的捷联邦政府推行激进的经济改革政策，对斯洛伐克地区产生了较大的冲击，致使捷克人和斯洛伐克人之间的民族矛盾逐渐激化。1992年6月新一届大选后，获胜的执政联盟两大党捷公民民主党和争取民主斯洛伐克运动就联邦组阁问题举行谈判，但无

法达成一致意见。6月20日，两党领导人同意捷克和斯洛伐克一分为二。11月25日，联邦议会以一票的优势通过了《捷克斯洛伐克联邦共和国终止法》。据此，1993年1月1日，捷克和斯洛伐克共和国正式分成为捷克共和国和斯洛伐克共和国两个独立的主权国家。

保加利亚和罗马尼亚的转变

保加利亚和罗马尼亚都是东欧小国，政局表面上一直都比较平静。1989年，东欧地区动荡不定的局势和苏联政局发生的演变，自然而然地影响到了这两个东欧小国。1989年，保加利亚发生了三十多年里从未有过的变化，罗马尼亚的变革则以罗共总书记齐奥塞斯库及夫人被枪决而成为东欧变革中最激烈的一个。

战后保加利亚一向紧跟苏联，戈尔巴乔夫上台后在苏联的改革，对保加利亚震动很大。保国内出现了不稳定的局面，人民群众的不满情绪日益增长，党内外要求保共第一书记日夫科夫下台的呼声越来越高。1989年10月下旬，由部分社会名流组成的“生态公开性”组织借欧洲35国在保加利亚首都索菲亚召开国际环保会议之机，举行了对政府表示不满的签名活动，要求讨论环保问题。这次“生态公开性”的活动就成了保加利亚形势巨变的导火索。

11月3日，索菲亚爆发了数千人的示威游行。10日，自1954年上台执政35年的日夫科夫被迫辞职，外交部长姆拉德诺夫出任总书记。18日，索菲亚再次爆发10万人参加的示威游行，游行群众高喊“自由”、“民主”的口号，要求把日夫科夫押上法庭。12月7日，保反对派组织联合成立了“民主力量联盟”，继续组织大规模的群众集会和游行，向保共施加压力，要求实行多党制。在这种形势下，保共中央于13日召开会议，决定将日夫科夫开除出党。1990年1月30日，保共提前召开14大，正式宣布在保加利亚建设“民主社会主义”，实行多党制和自由市场经济。4月3日，保共改名为社会党。6月18日，保加利亚自由大选揭晓，社会党获

全部议席的52.75%。之后组成了由社会党领导的新政府。8月1日，新议会选举民主力量联盟主席热列夫为保总统。

罗马尼亚的变化更是来势汹汹，异常猛烈。1989年11月20－24日，罗共召开14大，齐奥塞斯库在一片欢呼声中再次当选为罗共中央总书记。他在会上对东欧一些国家的变化表示担忧，多次强调要坚持社会主义道路，反对资本主义复辟。然而，12月16日，罗马尼亚西部城市蒂米什瓦拉爆发了大规模群众示威游行，起因是持不同政见者拉斯洛牧师被当地法院解除公职后逐出了公产住房。这次游行很快就演变成了一场骚乱和流血冲突，在政府出动军队后局势才得以控制。21日，罗共在首都布加勒斯特广场举行群众集会。集会刚散，部分参加集会的学生和市民便在市中心开始了反对齐奥塞斯库的游行示威。下午，军警出动，事态急剧恶化。22日演变成为全国性的游行示威，罗国防部长米列亚上将因拒绝执行向游行队伍开枪的命令而以叛国罪在党中央大厦被处决，罗军队因此而倒戈。武装部队占领了罗共中央大厦、电台和电视台、机场等重要部门。当晚，前罗共中央书记伊利埃斯库宣布成立罗马尼亚救国阵线委员会，接管全部政权。23日，齐奥塞斯库夫妇在家乡奥尔特县被捕，两天后被秘密处决，随后全国局势趋于平静。

罗马尼亚剧烈动荡的局势仅持续了十天，但以激烈手段结束齐奥塞斯库的时代而告终。罗救国阵线委员会上台后，立即宣布取消一党制和计划经济，实行多党制，建立三权分立的政治体制，举行自由选举，采取市场经济，改罗马尼亚社会主义共和国为罗马尼亚国。1990年5月，伊利埃斯库在大选中当选为罗马尼亚总统。

民主德国：柏林墙的坍塌

民主德国的变革是和柏林墙的拆除联系在一起的。长达154公里的柏林墙建于1961年8月，是德国分裂和冷战的象征。

1989年10月6日戈尔巴乔夫访问民主德国，敦促东德领导人尽快改革，引发了民主德国各大城市大规模游行示威和集会，群众

高呼着戈尔巴乔夫的名字，要求民主和举行自由选举，实行政治多元化。10月8、9、16日，莱比锡、柏林、德累斯顿等大城市再次接连爆发更大规模的示威游行，要求东德统一社会党总书记昂纳克下台。面对急剧动荡的形势，18日，统一社会党召开十一届九中全会，昂纳克在大多数政治局委员的要求下因"健康原因"辞职，克伦茨就任总书记。克伦茨上台后，立即允诺进行全面改革，但并没能平息各地接连不断出现的示威游行。11月4日，东柏林再次爆发50万人参加的示威游行，要求统一社会党政府下台，举行自由选举。7日，东德部长会议的44名成员集体辞职。8日，统一社会党召开十一届十中全会，18名政治局委员也集体辞职。11月9日，东德政府宣布开放东西柏林边界，东柏林人疯狂涌向边界，拆毁了柏林墙，进入西柏林。柏林墙的坍塌，就像当年它被一夜之间建造起来一样，令世界为之一惊。民主德国在柏林墙的倒塌中发生了根本转变，13日，东德人民议院选举莫德罗为部长会议主席，由他组成的东德联合政府于17日组成。12月1日，人民议院修改宪法，删除了宪法第一条中关于民主德国受"工人阶级及其马克思列宁主义政党领导"的内容。1990年2月，德国统一社会党更名为"民主社会主义党"。

到1990年初，东德的变革就被纳入到西德统一德国的步骤中。其实，从柏林墙倒塌的那一时刻起，两德统一的进程就开始了。

第二节　两德统一

1989年民主德国发生的变化，为德国的统一提供了历史机遇。1989年11月9日，两德边界开放，当时正在波兰访问的西德总理科尔立即中断访问，返回西德召集内阁紧急会议，研究对策，准备迎接德国统一。因此，开放东西德边界可以被看作是德国统一的序幕。

德国统一的内部进程

两德统一的内部进程可以说从1989年11月9日拆除柏林墙开始，到1990年10月3日民主德国根据联邦德国基本法加入联邦德国结束，历时不到一年。德国的统一进程在不到一年的时间里，可以划分成三个紧密相连、逐步深入的阶段。

1989年11月9日到1990年3月18日是第一阶段，这是德国统一的筹划和准备的阶段。

1989年11月9日，柏林墙倒塌。莫德罗上台后，接过了改革的口号，并就两德统一问题提出了成立两德"条约共同体"的建议。联邦德国总理科尔抓住这一历史性机遇，在莫德罗建议提出十天后，于11月28日提出了两德统一的"十点计划"，也是西德关于统一的基本对策和指导原则。科尔在计划中，吸收了莫德罗的某些建议，但其中真正反映联邦德国计划关键内容的是第五点和第六点。第五点提出，民主德国应建立一个"具有民主合法性"的政府，作为发展两个德国间的邦联结构、并最终建成德意志联邦的"绝对必要的前提"。也就是说，联邦德国对东德现政府的合法性不予承认，要求民主德国尽快举行自由选举，以便建立一个联邦德国可以与之谈判统一问题的"具有民主合法性的政府"。第六点指出，德意志内部关系的发展仍然应被列入整个欧洲的建设和东西方关系之中，德国未来的大厦必须是整个欧洲未来大厦的一部分。这一点主要是旨在安抚欧洲各国，免除他们对统一后德国可能独行其事的担心，为德国的统一创造良好的外部条件。

在科尔计划的推动下，民主德国各党派先后两次举行"圆桌会议"，多数人要求与西德统一。1990年1月28日的"圆桌会议"最后决定，民主德国将于3月18日举行"自由选举"。2月7日，联邦德国政府决定建立"德国统一内阁委员会"，负责研究和采取必要措施推进两德统一的进行。2月17日，科尔在与来访的莫德罗讨论两德统一问题时，提出了首先建立以西德马克为基础的两德

货币联盟作为德国统一基础的建议，被莫德罗拒绝。此后，联邦德国开始积极为民主德国的3月18日大选做准备，期待着大选后上台的新政府接纳联邦德国关于统一进程的安排。

为了使东德的姊妹党“基督教民主联盟”上台，科尔六次前往民主德国为其助选。他向选民许诺如果“基民盟”上台，两德货币联盟就可望很快实现，届时每个民主德国公民将可以按照1比1的比价兑换2000西德马克。这一许诺，对民主德国选民把选票投向基督教民主联盟产生了极大的影响。3月18日，民主德国举行了人民议院选举，基督教民主联盟等西德支持的党派上台执政。由此，联邦德国要求的具有“民主合法性”的民主德国政府产生，西德出台统一政策的时机已经成熟。

两德统一内部进程的第二阶段从1990年3月18日民主德国大选结束到7月1日两德的货币、经济和社会联盟条约正式生效，是两个德国经济货币统一的阶段。

1990年4月12日，民主德国大联合政府成立，民德基督教民主联盟主席德梅齐埃当选为总理。他于19日在人民议院发表施政纲领，关于德国统一问题，他提出民主德国同意与联邦德国建立经济、货币和社会联盟，使用西德马克；同意在民主德国恢复州的建制，按联邦德国《基本法》第23条的规定加入联邦德国。这说明民主德国政府在两德统一的方式和步骤上已与联邦德国达成了一致。几天之后，双方就分别宣布将于7月1日建立两德经济、货币和社会联盟。5月18日，联邦德国与民主德国在波恩签署了《货币、经济、社会联盟条约》，又称德国统一的第一个国家条约。条约共38款，主要内容包括以下几个方面：（1）废除民主德国的货币，以西德马克为民主德国的法定货币，建立以联邦德国马克为共同货币的货币联盟。货币的分离曾是德国一分为二的基础，货币统一在德国的统一中也起到了至关重要的作用，它使民主德国丧失了继续存在的基础。（2）实现经济统一。条约规定，社会市场经济是两个德国经济联盟的基础。民主德国应对国营企业实行私有化，发展市场经济，引进竞争机制，实现商品、劳务和资本的自由流通，

以便双方的经济统一。(3) 实现社会和司法的统一。条约规定，在民主德国直接引进联邦德国的法律法规，并与欧共体法律挂钩。引进西德的失业、疾病、养老和工伤事故四大保险制度，建立全面的社会保障体系。

两德《货币、经济和社会联盟条约》的签署，表明德国的统一已迈出了决定性的一步，德国统一的进程已不可逆转。1990 年 7 月 1 日虽然是星期天，但所有民主德国的银行照常营业，进行货币兑换。早在 5 月 2 日，联邦总理府就已在波恩宣布了两德就货币兑换达成的协议：民主德国人的工资、奖学金、养老金、房租和赁金以及其他经常性的生活开支，都将按照 1:1 的兑换率换成西德马克。现金和银行存款则采取 1:1 有限兑换的办法，即 14 岁以下的东德人可每人兑换 2000 西德马克，15 岁以上可兑换 4000 西德马克，60 岁以上可兑换 6000 西德马克，其余部分则按照 2 个东德马克兑换 1 个西德马克的比率兑换。另外，凡在 1989 年 12 月 31 日以前注册，其住处和企业总部在民主德国以外的资产，按照 3：1 的比率兑换西德马克。在当时市价为 7 个东德马克兑换 1 个西德马克的情况下两德货币兑换办法的宣布，不仅免除了民主德国人民对统一后可能给他们的经济利益造成损失的担忧，而且使统一进程能够快速、稳健地进行。货币的统一，使两个德国实际上已经实现了统一。

两德统一内部进程的第三阶段从 1990 年 7 月 1 日到 10 月 3 日民主德国加人联邦德国，是两个德国政治统一的阶段。

1990 年 7 月 22 日，民主德国人民议院举行第 27 次会议，决定重新恢复 1947 年到 1952 年实行的 5 个州的建制，即梅克伦堡—前波莫瑞、萨克森、勃兰登堡、图林根和萨克森—安哈特 5 个州。8 月 31 日，经过三轮关于政治统一的谈判和磋商，两德代表在柏林签署了《统一条约》，又称为德国统一的第二个国家条约。条约共 45 款，其中最重要的是关于民主德国加入联邦德国的问题。条约规定，民主德国根据联邦德国《基本法》第 23 条，于 1990 年 10 月 3 日加入联邦德国。《基本法》第 23 条有如下规定：“本基本

法首先在下列各州区域内生效：巴登、巴伐利亚、不莱梅、大柏林……本基本法在德国其他部分加入联邦共和国之后也将在那里生效。”1957年1月1日，萨尔州就曾根据这一条款加入了联邦德国，两德统一也将按照萨尔州的模式，一个州一个州地加入联邦德国，最后完成德国的统一。

1990年10月3日这一天，民主德国各州分别加入联邦德国。在柏林帝国议会的大广场上，举行了隆重的庆祝集会和升旗仪式，联邦德国总统魏茨泽克宣布两个德国正式统一。统一后的德国仍称作德意志联邦共和国，并仍沿用联邦德国的国旗和国歌，定都柏林。统一后的德国国土面积增加了约50%，达到35.7万平方公里，人口增加了1/4，共8100多万，成为欧洲地区名副其实的大国。

1990年12月2日，德国举行了统一后的首次大选，基督教民主联盟获胜，仍与自由民主党联合执政，科尔当选为统一后德国的首任总理。

关于德国统一的“2+4会议”

德国的统一，并不仅仅是两个德国内部的事情。二战后德国以战败国的地位承担着一系列战胜国为它规定的义务和责任。德国的分裂，本身就是大国安排的结果。因此，两个德国要实现统一，必然会涉及到战后欧洲疆界、集团隶属关系和重新安排或进一步确认的问题，也必然会涉及美、苏、英、法四大国是否放弃对德国的权力和义务的问题，还会涉及到统一后的德国与邻国及欧洲的关系问题。所有这些问题都不是两个德国或统一后的德国能够单独解决的，而是需要两个德国与四大战胜国经过谈判达成国际协议加以解决，于是，就产生了关于解决德国统一外部问题的“2+4会议”。

德国统一的内部进程从1989年11月中旬柏林墙开放以后迅速发展，颇令四大国措手不及。当科尔总理提出关于统一的“十点计划”时，四大国各自表示了不同程度的保留。美国在1989年12月

还表示，德国统一的进程不能太快，但到1990年初开始改变了政策，明确表示支持德国的统一，但提出的条件是统一后的德国应留在北约组织中。英法一开始对德国统一的快速进程都表示了强烈的关注和疑虑，他们从总体上说不愿看到德国统一，害怕统一后的德国成为欧洲一支难以控制的力量，因而，英德关系和法德关系在德国统一进程中都曾一度紧张。但在德国统一势头无法阻挡的情况下，他们基本上追随了美国的立场，希望统一后的德国留在西方集团内，尤其是留在欧洲共同体内寻求发展。苏联从自身战略利益考虑绝不希望看到德国统一。1989年12月9日，戈尔巴乔夫在苏共中央全会上强调指出，必须从战后形成的现实出发，即存在着两个拥有主权的德意志国家、两个联合国会员国。离开这一点，欧洲的稳定就要受到威胁。两个德国可根据尊重平等和主权的原则，进一步发展和平合作的友好关系。但是，到1990年2月科尔访苏期间，戈尔巴乔夫基本上改变了调子，表示德国统一采取什么方式是德国人自己的事情，但苏联提出统一后的德国必须保持中立。

面对诸多需要解决的问题，“2+4会议”即两个德国和四个战胜国组成的会议，于1990年5月5日到9月12日先后召开了四次，四次“2+4会议”主要涉及和解决的问题有以下几个方面：

一、德国统一后与军事联盟的关系问题

美国和英法坚持统一后的德国应留在北约，这是美国维护北约的存在，并进而通过北约维护美国在欧洲利益的最好办法。而苏联则坚持德国应实行非军事化和中立。在东欧国家已纷纷倒向西方的形势下，德国的中立对苏联安全利益显得十分重要，也是苏联同西方讨价还价的最后一张王牌。因为德国同军事联盟的关系问题，直接涉及东西方的力量对比和北约的未来命运，因此，这个问题就成了第一和第二次“2+4会议”的谈判焦点。

第一次“2+4会议”因双方意见分歧，没有取得任何进展。会后，美国与联邦德国反复磋商，向苏联提出了解决德国统一外部问题的“九点计划”。这“九点计划”主要是在坚持统一后的德国

归属北约的前提下，对苏联作出一系列的承诺和保证，以减轻苏联的疑虑和对达成协议的阻力。但苏联拒绝接受德国统一后继续留在北约的前提。1990年6月22日召开的第二次“2+4会议”上，苏联先后提出了“过渡时期”计划和关于“法国模式”的建议。“过渡时期”计划的内容是：两德统一后，盟国的军队应在五年内从德国境内全部撤出。在这五年的过渡时期，两个德国应分别留在北约和华约组织内。这个建议提出后，立即受到两个德国和西方三大国的反对。随后，苏联又抛出了“法国模式”的建议，即统一后的德国只参加北约政治机构，但不参加北约军事一体化组织。这个建议也被西方国家拒绝。

1990年7月15—16日，也就是第二次“2+4会议”后不久，科尔总理访问苏联。此时德国的第一个国家统一条约已经签署，德国统一进程已不可逆转。北约组织伦敦首脑会议进一步确认了美国提出的“九点计划”，西方国家强烈表示不会同意德国中立的立场。科尔政府也施展“统一外交”，一方面始终表示要继续留在北约，安抚西方盟国；另一方面答应向苏联提供援助，并保证不移动现有边界，不将北约的结构扩展到前民主德国境内。这时，苏联的改革面临越来越多的问题，急需西方国家的经济援助。在这种越来越有求于西方国家的情况下，苏联在德国问题上实行重大妥协已成为必然。7月16日，科尔和戈尔巴乔夫在北高加索的某疗养胜地达成了重要协议，苏联最终同意统一后的德国可以留在北约内部。这样，实现德国统一的最大外部障碍已基本消除。

二、统一后的德国与波兰边界问题

1990年7月17日，在巴黎召开了第三次“2+4会议”，讨论的是德波边界问题，因此，波兰外交部长也应邀参加了会议。

战后相当长一段时间里，联邦德国对波茨坦会议议定书中关于波德边界以奥得—尼斯河为界的规定一直未予接受，对于民主德国与波兰1950年7月签署的边界协定也没有承认。直到1970年12月7日，联邦德国才与波兰签署了《两国关系正常化基础条约》。

在这个条约中，双方确认了战后形成的边界现状，并保证双方无条件地尊重彼此的领土完整。1989年底，当两个德国统一的问题提出以后，波兰政府对边界问题的担心又起，一再要求两个德国政府对这个问题作出明确的承诺，并要求参加涉及波兰安全问题的谈判。对此，科尔总理不仅明确表示反对波兰代表参加“2+4会议”，而且提出联邦德国对德波边界的承诺“必须同波兰1953年宣布放弃战争赔偿和它1989年保证其德意志少数民族权利一事联系起来”。科尔政府在边界承诺问题上设置前提条件的表态，引起了波兰举国上下的强烈不满和疑虑，也引起国际社会的广泛批评。在联邦德国内部，科尔的表态也引起一片反对之声。在这种情况下，科尔政府急忙修改政策，不再坚持任何附加条件。

第三次“2+4会议”就波德边界问题达成了一致意见，奥得—尼斯河作为边界将由统一后的德国与波兰正式签约予以确认。德波边界问题的解决，排除了德国统一的第二个障碍，最后就剩下一个如何结束四国占领状态的问题了。

三、结束四大国在两个德国的“权利和责任”问题

战后初期，美、苏、英、法对德国的主权有一系列限制。两个德国分裂后，四大国对德国主权的限制发生了很大变化，但通过1952年的《波恩专约》、1955年的《巴黎条约》、1971年的《西柏林地位的协定》等条约，两个德国的主权仍受到一定程度的限制。如四大国分别保留了对两个德国的驻军权利；禁止联邦德国拥有和制造原子、生物和化学武器；西柏林地位中立，不属于两德的任何一方。苏联管辖着西柏林经过民主德国的三条空中通道。两个德国统一后，意味着作为战争结果的德国分裂状态的结束，作为战争产物的四大国的权利和责任也应随之结束，使统一后的德国成为一个享有完全主权的国家。

1990年9月12日，在莫斯科召开了第四次“2+4会议”，美、苏、英、法四大国和两德外长签署了《关于最后解决德国问题的条约》，也称“德国统一条约”，因其在莫斯科签署又被称为“莫斯科

条约”。条约对统一后的德国领土、边界、武装部队和军备等作出了规定。统一后的德国领土将包括两个德国和整个柏林，其外部边界是德意志联邦共和国和德意志民主共和国的边界；统一后的德国放弃拥有和制造核武器、生化武器和化学武器的权利，并保证在三四年内把武装部队人员减少到 37 万人；统一后的德国在 1994 年苏联军队从民主德国领土上撤退完毕以前，只在这片领土上部署不隶属北约的大陆防御部队，之后部署在这里的北约组织部队不得装备核武器。

1990 年 10 月 1 日，四大国又在纽约召开的欧洲安全与合作会议的外长会议上，签署了一项终止战胜国对柏林和整个德国权利和责任的文件。至此，德国统一涉及到的所有“外部问题”都得到了解决，德国自统一之日起就成为一个享有完整主权的国家。

德国的统一，不仅揭开了德国历史发展的新阶段，而且也使战后国际关系史迈进了一个新时期。德国统一所产生的影响，如同战后初期德国的分裂一样，对欧洲乃至全世界都意义深远。

第三节　苏联解体

苏联国内的政治经济改革始终在极端困难中向前推进，特别需要强有力的领导和政府的宏观调控，但戈尔巴乔夫却逐渐放弃了苏共的领导地位。在戈氏“公开性”、“民主化”和“政治多元化”的口号提出以后，潜伏已久的苏联民族矛盾迅速爆发出来，一些民族之间由群殴、械斗发展到武装冲突，并逐渐失去了控制，演变成一股强大的民族分离主义浪潮。

从 1988 年初开始，民族分离主义势力趁机崛起。最早是位于阿塞拜疆共和国内的纳卡州要求分离出去，加入亚美尼亚共和国，从而引发了高加索地区的民族纷争和分离主义运动。纳卡州 80% 的信奉基督教的亚美尼亚人和信仰伊斯兰教的阿塞拜疆人长期以来民族矛盾和隔阂很深，纳卡州要求加入亚美尼亚共和国使两个共和

国之间的族际关系如此紧张，并逐渐发展演变为一场持续的武装冲突。

正当南高加索地区的民族纷争愈演愈烈之时，波罗的海沿岸三国要求独立的风潮又起。1990年3月11日，立陶宛最高苏维埃通过了“关于立陶宛独立”的法令，率先宣布脱离苏联独立。苏联采取武装威胁和经济制裁等手段，迫使立陶宛于6月宣布暂停执行关于共和国独立的法令。1990年5月初，拉脱维亚、爱沙尼亚分别更换国名，将加盟共和国改为独立的共和国。波罗的海三国首脑还在塔林会晤，签署了三国在独立运动中相互支持的合作宣言。

正当苏联民族危机日益严重的时候，俄罗斯的做法加速了危机的发展。1990年6月12日，俄罗斯“人代会”通过了关于俄罗斯联邦国家主权宣言，宣称俄联邦法律具有“至高无上”的地位，俄罗斯联邦拥有“绝对主权”，保留自由退出苏联的权利。俄罗斯的举措引起了广泛的效仿。乌兹别克、摩尔多瓦、乌克兰、白俄罗斯、亚美尼亚、土库曼、塔吉克、哈萨克、吉尔吉斯先后发表了主权宣言。一些共和国之间还就政治、经济和文化等问题相互签约，联合起来对抗中央。联盟内部的裂痕越来越大，时刻面临着解体的危险。

为了遏制联盟分裂的势头，戈尔巴乔夫提出起草旨在使各共和国获得更多主权的新联盟条约的建议，并组建了新联盟条约筹备委员会。经过近半年时间的准备，1990年11月23日，新联盟条约草案公布，供全民讨论。这个新联盟条约对旧的联盟体制进行了大幅度的调整，强调了各共和国的主权地位，以及各自在其境内拥有全部国家权力，新的联盟将是“主权的苏维埃共和国联盟”。尽管如此，各加盟共和国对新联盟草案反应很不一致。特别是俄罗斯作为苏联的核心对条约的态度极为冷淡，波罗的海三国和格鲁吉亚更从一开始就表示不会签署新联盟条约。新联盟条约能否得到各加盟共和国的签署，还需要做大量的工作。

1991年开始后，新一轮民族动乱再起。立陶宛因政府决定提高食品价格而引起骚乱，并继而引发了新的独立风潮。俄罗斯与联

盟中央的矛盾也进一步加剧，戈氏与叶利钦之间的矛盾日益公开化和表面化。莫斯科街头自3月份开始经常出现示威游行的队伍，支持叶利钦的队伍喊出了“不要戈尔巴乔夫的联盟”、“戈尔巴乔夫下台”等口号。3月17日，苏联就是否保存苏联问题举行了历史上第一次全民公决。80%的有选举权的公民参加了投票，其中赞成保留联盟的占76.4%，反对的占21.7%，波罗的海三国、格鲁吉亚、亚美尼亚和摩尔多瓦官方反对全民公决，但仍有一部分人参加了投票。4月23日，戈尔巴乔夫趁公民表决结果产生的有利形势，同俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯等9个加盟共和国的领导人发表了关于稳定国内局势、克服危机的声明，也就是所谓的“9+1声明”。声明的主要内容，除强调采取措施恢复宪法秩序外，提出克服危机的首要任务是根据全民投票结果签署各主权国家新条约。7月12日，新联盟条约草案在苏联最高苏维埃获得通过，条约文本分别提交各共和国议会讨论。8月15日，公布了《苏维埃主权共和国联盟条约》的正式文本。经过协商决定，新联盟条约将于8月20日开始由各共和国分批签署。

但是，就在新联盟条约即将顺利签署的关键时候，发生了震惊世界的“8·19事件”，以副总统亚纳耶夫等8人组成的“国家紧急状态委员会”将正在克里米亚休假的戈尔巴乔夫“软禁”起来，停止其履行总统职责，由“国家紧急状态委员会”接管了国家的全部权力。虽然两天之后，“政变”失败，戈氏又重新“完全控制了局面”，但这一事件给苏联带来了毁灭性的影响。事变后，以叶利钦为代表的激进民主派乘机向苏联共产党发起了攻击。苏共不仅被迅速排挤出国家政权体系，而且在政治上失去了生存权，组织上也被彻底瓦解。叶利钦威望倍增，并乘势下令将联盟中央的权利、财产和机构划归俄罗斯所有。其他共和国如乌克兰、白俄罗斯、乌兹别克等共和国也各自采取措施，将联盟在各共和国境内的海关、边防部队和国家安全委员会等机构收归共和国管辖。各共和国在加紧攫取政治经济权利的同时，独立运动已成不可阻挡之势。

1991年8月20日、22日，爱沙尼亚和拉脱维亚乘局势混乱之

机，分别正式宣布独立。接着，24日，乌克兰宣布独立；25日，白俄罗斯独立；到11月底先后有11个共和国宣布独立。至此，戈尔巴乔夫、俄罗斯联邦和中亚各国仍希望维持联盟的存在。但是，12月1日乌克兰举行的全民公决和总统选举，给戈氏和新联盟条约的签署以沉重的一击。乌克兰90%的选民赞成脱离苏联成为独立的国家，并选举乌克兰苏维埃现任主席克拉夫丘克为总统。他在12月5日宣誓就职后，立即宣布他不准备签署任何新的联盟条约。

1991年12月7—8日，俄罗斯联邦、乌克兰、白俄罗斯三国领导人就苏联的前途问题在明斯克会晤，并签署了《独立国家联合体协议》，又称《明斯克协议》。协定宣布三国已组成了"独立国家联合体"，"苏联作为国际法主体和地缘政治实体将停止存在"。12月21日，除格鲁吉亚及波罗的海三国外的苏联11个加盟共和国在阿拉木图又签署了《关于建立独立国家联合体协议议定书》，并发表了"阿拉木图宣言"。宣言再次强调，随着独联体的建立，苏维埃社会主义共和国联盟将停止存在。独联体参加国决定，由俄罗斯取代苏联在联合国的席位，包括安理会常任理事国的席位。宣言确认，独联体不是国家，仅仅是一个国家联合组织。阿拉木图会议后，11个共和国的领导人致函戈尔巴乔夫，通知他苏联已经不复存在，苏联总统的职位也已不复存在了。12月25日晚7时，戈尔巴乔夫发表电视讲话，宣布辞去苏联总统和武装力量最高统帅的职务，并将核电钮交给了叶利钦。12月26日，苏联最高苏维埃举行最后一次会议，通过宣言正式宣布苏联停止存在。苏联红旗从克里姆林宫上空悄然落下，白、红、蓝三色俄罗斯国旗升起，至此还差6天即将度过其69岁生日的伟大的苏维埃社会主义共和国联盟已成为历史。

戈尔巴乔夫改革所带来的巨大变化就是苏联的解体。几年之间，苏联共产党这一具有90多年历史、拥有1900万党员的大党顷刻之间失去了执政党地位；苏联这一拥有2.8亿人口、有着69年历史的国家转瞬之间土崩瓦解，分裂为15个国家，独立国家联合体变成了维系这一联系的松散纽带。从苏联到独联体的变化速度之

快，世界为之惊愕与震撼。

东欧巨变、两德统一和苏联的解体，标志着雅尔塔体系的彻底坍塌，冷战与两极格局因此而结束，欧洲由过去的分裂进入了新的整合时期，亚太地区也出现了空前的变化。国际体系随着力量的重新分布进入了前所未有的调整阶段，新的国际体系在新的力量结构基础上酝酿诞生。

第四编

向新的国际体系过渡

第十二章

冷战后美国的全球政策

苏联解体后，美国成为世界上“惟一的超级大国”，这使美国认为自己面临着巨大的“历史性机会”，注定要领导世界。与此同时，美国又面临国际格局急剧变化带来的新的挑战。如何确定美国在冷战后的政策导向，成为冷战后美国对外决策的重点。

综合国力是一个主权国家在一定时期内所拥有的各种力量的有机总和，也是实现本国政策目标的能力和手段。综合国力的基础是一个国家的经济实力与国际竞争力，冷战后美国为了争夺在全球经济中的领导地位，迎接区域集团化的挑战，将建立以美国为核心的北美自由贸易区，组建西半球经济共同体作为其新的全球战略的重要部分。

第一节 北美自由贸易区和美洲自由贸易区

美国与加拿大于1986年6月开始进行自由贸易谈判，1988年1月正式签署《美加自由贸易协定》，为北美自由贸易区的建立奠定了基础。1990年6月乔治·布什总统提出《美洲事业倡议》，以自由贸易、改善投资环境，扩大投资和减轻拉美国家债务负担为三

大支柱，全面调整拉丁美洲政策。谋求建立一个包括整个美洲的自由贸易体系，并把由美国、加拿大、墨西哥三国组成的北美自由贸易区作为实现这一战略目标的第一步。自1991年2月开始，美加墨三方进行"北美自由贸易协定"谈判，经过14个月的二百多次会晤和七次部长级会议，1992年8月12日完成协定的谈判，10月7日三国有关部长在美国得克萨斯州圣安东尼奥市举行了草签仪式，12月17日布什总统、萨利纳斯总统和马尔罗尼总理分别在华盛顿、墨西哥城和渥太华正式签署了《北美自由贸易协定》。克林顿政府继续这一进程，为争取国会的批准，三国又进行了关于环境和劳工问题的平行协定的谈判。1994年1月1日协定正式生效，它标志在大西洋西岸诞生了一个当时拥有3.63亿人口和6.457万亿美元国内生产总值的地区性贸易集团。

北美自由贸易协定共22章，包括19个主要条款，约2万条规定。明确规定三国根据关贸总协定的基本原则，正式建立一个自由贸易区。其宗旨是取消贸易壁垒、创造公平竞争条件、增加投资机会、对知识产权提供适当保护、建立执行协定和解决争端的有效程序，以及促进三边的、地区的、以及多边的合作。

在将北美自由贸易协定提交各成员国议会批准时，美国克林顿政府提出必须再签署有关劳工和环境问题的补充协定，否则国会将拒绝批准该协定。美国要求墨西哥修改其环境法规和劳工法，同时提出设立北美环境委员会、劳工委员会监督三国执行有关法规，此外还提出对违反环境和劳工补充协议的签字国实行贸易制裁。墨西哥政府坚持尊重各国主权，反对贸易保护主义，补充协定的内容不得与已签字的北美自由贸易协定相悖三条原则，并同加拿大一起反对在缔约国之间实行贸易制裁，谨防美国的霸权主义。经过激烈争论和相互妥协，1993年9月14日三国签署了《北美环境合作协议》和《北美劳工合作协议》。协议规定在环保方面增加透明度和公众参与程度，在劳工合作方面改善劳动条件和生活水平，促进劳工法的执行和有效实施，此外，协议还规定墨美今后10年内将投资50－70亿美元进行环保基础设施建设，改善两国边境地区的环

境状况。

北美自由贸易协定的实施需要10－15年的时间，其效力有待时间的考验。但其直接的影响和作用主要表现在对美加墨三国贸易和投资的推动上，对世界经济格局的变化也产生了作用。

对美国来说，北美自由贸易区只是迈出了第一步。美国的战略目标是要在西半球建立以美为主导的，以自由贸易为基础的美洲自由贸易区。1991年布什政府提出“开创美洲事业倡议”，宣称要与拉美国家建立新的经济伙伴关系，开始西半球自由贸易的进程。克林顿为在美洲保持强有力的领导地位基本延续布什的拉美政策，并将与拉美国家建立新的“实现繁荣的伙伴关系”，实现“西半球自由贸易区”和“民主共同体”作为其参与和扩展战略的组成部分。将美洲自由贸易区作为21世纪与欧盟、亚太竞争的重要依托。1994年克林顿政府将建立西半球自由贸易区分为三步走：（1）1995年底前接纳智利；（2）第二步吸收阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉和哥斯达黎加等；（3）最后是其余拉美国家和地区一体化组织。

1994年12月9－11日美洲34国迈阿密首脑会议，讨论筹建美洲自由贸易区问题。会议通过了《原则宣言》和《行动计划》，决定在2005年前结束关于建立美洲自由贸易区的谈判，以将北美自由贸易协定逐步扩大成一个包括北美、中美、南美和加勒比地区的美洲自由贸易区，实现美洲经济一体化。迈阿密会议之后，美洲34国举行了四次贸易部长会议和多次副部长会议，确定了筹建美洲自由贸易区谈判的原则和目标、时间、地点和程序、谈判委员会的主席国以及开始工作的期限。1998年4月18－19日在智利首都圣地亚哥举行第二届美洲国家首脑会议，签署了《圣地亚哥宣言》和《行动计划》，宣布正式启动建立美洲自由贸易区的谈判，承诺在2005年前取消关税，最终建成北起美洲最北部的阿拉斯加，南到美洲最南部的火地岛的全球最大的自由贸易区。美洲自由贸易区开始进入实质性谈判阶段。总之，北美自由贸易协定既促进了拉美国家的联合与经济一体化进程，又推动了美洲自由贸易区的组建。

第二节 克林顿政府的参与和扩展战略

1992年11月3日美国总统大选揭晓，民主党总统候选人比尔·克林顿当选为美国第42任总统。

1993年1月19日在就任总统的前一天，克林顿在乔治敦大学向驻华盛顿的外交团发表美国对外政策讲话，提出美国对外政策的三个支柱：第一，将经济安全作为美国对外政策的主要目标；第二，改组美国武装部队作为对外政策的后盾；第三，以民主原则和民主制度作为对外政策的根基。

1994年7月，克林顿首次提出了“参与和扩展”战略，并确定该战略的总目标是复兴美国的领导地位。在1995年《国家安全战略》序言中，克林顿进一步阐明“参与”的意义，称美国的领导将使世界走出险滩并抓住机遇，通过美国的参与可改变世界。但美国的参与必须谨慎选择，保护美国的利益。针对国内的孤立主义思潮，克林顿将参与同美国的领导作用联系起来，其主要观点为：(1) 20世纪的历史中，美国的领导作用是历史传统。它曾受到帝国主义、法西斯主义、共产主义三次挑战，今天又面临多方面的挑战，这是“一场争夺对人类生存的控制权的长期斗争——自由与暴政、宽容与镇压、希望与恐惧等各种力量之间的斗争”。为了让历史潮流继续沿美国的方向、依美国的价值和模式发展，美国发挥领导作用的传统必须占上风；(2) 美国的军事、经济实力和美国的价值观赋予美国行使领导权的特别义务，美国有成为世界领导的机遇；(3) 美国的安全与繁荣与世界的发展与变化不可分割，没有美国在国外积极参与和领导，威胁将会加剧，机会也将缩小；(4) 实行参与和扩展战略的前提是认识到美国国内政策和对外政策之间的界限已不复存在，如果美国要保持军事实力、对外投资和全球影响，就必须振兴美国经济。美国要打开国外市场，增加就业机会，就必须在国外积极参与。

参与和扩展战略是冷战后实现美国领导，建立世界秩序的总纲领，其目标与范围大大超出冷战时期的遏制战略。克林顿政府为实施这一战略确定以下指导政策的基本原则：（1）必须充当世界领导，美国不是世界警察，但是世界头号经济和军事大国，拥有民主价值观的力量，对于稳定的政治关系和开放的贸易，美国是必不可少的。（2）美国的领导作用必须以预防性外交为主，通过支持民主、提供经济援助、在国外驻军、军队与军队之间进行接触和参加中东和其他地区的多边谈判等措施，作为安全的明智投资。（3）有选择的参与。以符合美国长期的国家利益和美国的最大影响为依据，直接利益面临最大危险时采取单方面行动；利益共有时，建立联盟和伙伴关系，利益更普遍，问题得到国际社会关注时，采取多边行动。（4）实力与外交。克林顿在国家安全战略报告前言中称美国改造现有的安全和经济结构和建立新结构的特有的外交手段归根结底有赖于美国的实力，发挥美国领导作用需要有可信的武力威胁作为外交后盾。美国军队应继续成为世界上最强大、最有效的战斗力量。（5）必须维护和加强大国合作关系。对大国战略要以日本和西欧为开端。必须恢复这个“民主核心”同盟的元气。必须抓住机会与中国和俄罗斯建立建设性关系。（6）使全球和地区性合作机构适应新情况并恢复活力，在这些领域发挥作用。

参与和扩展战略有三个组成部分：加强美国的安全；促进美国经济繁荣；促进国外的民主。

加强安全的战略

在美国的国家战略中国家安全始终居于首位。冷战后美国安全环境发生了重大变化，自布什政府时期，一直对安全战略进行调整。克林顿政府虽然强调经济安全的重要，但同时更加注重继续调整并充实安全战略。克林顿加强安全的战略主要体现在调整军事战略，确定新时期的同盟战略和整体的地区安全战略构想，制定参与多边和平行动的原则。

一、灵活的有选择的参与的军事战略

1993年克林顿政府开始全面审查美国的国防政策，以确定军事战略、军事力量结构和美军现代化计划。9月国防部发表《全面评估：新时期军事力量》的报告，规定适度缩小美国部队规模，到1999年底现役总兵力由1989年的213万人减少至144万人，但要通过提高和有选择的现代化逐步增强军事能力。在此基础上，1994年《参与和扩展国家安全战略》提出，冷战后美国安全的重要因素取决于同盟国和其他友好国家的安全关系是否持久，因此参与战略的中心任务是保持和适应与盟国的合作关系。同时要发展和维持一支做好战斗准备的强大的防务能力，以“打赢两场几乎同时发生的大规模地区冲突”为核心。

1995年2月，美国参谋长联席会议将美国军事战略具体化为“灵活的有选择的参与战略”。指出美军必须对付地区不稳定、大规模毁灭性武器扩散、跨国危险以及前苏联、东欧和其他地区民主和改革面临的危险这四种主要危险。美国军事战略包括三组任务：在和平时期保持建设性的接触；采取行动遏止侵略和防止冲突；必要时参战并取胜。

美国国防部长佩里向国会提交的1997财政年度《国防报告》进一步阐明冷战后军事战略以预防性防务为主的原则。佩里称在冷战后的安全环境中美国处理冲突的战略取决于三条基本防线：第一条防线是预防威胁出现，第二条是遏制出现的威胁，第三条是如果预防和遏制失败，则以军事力量把它击败。预防性防务计划主要内容是：（1）减少大规模毁灭性武器扩散危险。包括拆除核武器，无限期延长不扩散核武器条约，努力使全面核禁试条约生效，争取批准化学武器公约，加强生物武器公约和导弹及其技术控制制度和有关货物和技术流动的出口控制等；（2）美国防务部门同向民主制度过渡的国家防务部门保持广泛的联系，提倡在军事预算、计划和政策方面的透明度和建立信任措施；（3）在欧洲和中亚通过和平伙伴关系把新兴的民主国家、俄罗斯及新独立的国家汇入新的全欧安全

结构；（4）世界范围的预防性防务，包括在西半球的美洲国家国防部长会议的安全措施和在亚太巩固同盟体系，全面参与多方安全对话。

二、新时期的同盟战略与整体的地区安全战略

冷战后美国的安全战略中，防止和遏制潜在的敌对性区域性大国是一重要的目标。美国认为这样的国家拥有一定规模的军事实力，可在对美国有重要利益的地区造成严重的不平衡，而美国的盟国和友邦却难以抵挡其侵略意图，美国必须准备与盟友一道，必要时单独行动抵御侵略。在地区安全战略中欧洲、亚太、中东是战略的重点。

克林顿强调冷战后欧洲仍是美国全球战略的关键和安全的核心，美国欧洲战略的基本设想和目标是“自由和统一的欧洲”。为此，要以北约为核心建立新的欧洲安全体系。在加速北约的转变中，一方面要继续保持部署在欧洲的 10 万美军的前沿军事力量，加强美国对欧洲事务的领导作用，影响东欧转型中国家，制止潜在的威胁；另一方面要求盟国适应冷战后战略对手消失、安全威胁多元化的环境，更多为地区稳定承担责任，将北约的防务范围从西欧、南欧扩大到中东欧和独联体国家。1994 年 1 月，克林顿在北约首脑会议上提出和平伙伴关系的倡议，认为对希望加入北约的国家，这是取得成员资格的途径。扩大北约是实现美国对欧洲事务领导的全面战略的关键。冷战后为防止该地区出现安全真空，美国的政策是必须巩固该地区的民主政府和将其纳入北约的轨道。

北约东扩引起美国与俄罗斯之间激烈的外交斗争。俄罗斯在坚决反对东扩无效的情况下被迫转向寻求安全和平等关系的立场，要求北约在性质和结构上作彻底改造，确保俄未来安全。为此，1997 年 3 月 21 日克林顿与叶利钦在赫尔辛基举行首脑会晤，在欧洲安全问题上达成一定妥协，同时吸收俄罗斯加入西方七国首脑会议中的政治磋商。同年 5 月 27 日，《俄罗斯与北约相互关系、合作与安全基本文件》得以在巴黎签署。

冷战后美国将亚太地区看作是一个对美国的安全和繁荣日益重要的地区，克林顿为此提出了“新太平洋共同体”战略，声称为保持亚太地区的和平与稳定，需要通过自由贸易和投资促进经济增长和为商业创建公平竞争的场地，鼓励发展民主和法治，提倡人权。1995 年 2 月，美国国防部的东亚战略报告重申亚太安全至关重要，美国要以积极的态度继续驻军和发挥在这一地区的领导作用。美国为此修改了关于到 20 世纪末逐步削减美在亚太地区驻军的计划，决定在亚洲继续部署 10 万驻军。1996 年初，美国国防部长佩里提出在亚太地区推行“预防性防务战略”，把恢复美国与日本、澳大利亚、韩国、泰国和菲律宾的同盟关系，奉行对华接触政策，支持东盟地区论坛等新的多边安全机制，以及防止大规模杀伤性武器扩散作为该战略的四个支柱。在同盟关系方面，由于克林顿执政初期将解决日本对美贸易顺差问题置于对日政策之首，美日矛盾日趋激化。1994 年下半年，美国政府就调整美日关系和评估美日同盟的作用进行了一系列的工作。强调美日关系是美国太平洋安全政策及全球战略目标的基石，美日安全联盟是美国在亚洲的安全政策的关键，不能由于贸易摩擦而破坏安全联盟。1996 年 4 月，克林顿与日本首相桥本龙太郎签署了《美日安全保障联合宣言》，重新确认美日安全同盟在冷战后的必要性，并将美日军事合作范围从“远东有事”扩大为亚太地区，将针对对象从前苏联调整为中国和朝鲜半岛。1997 年 9 月 23 日公布了修订后的《新日美防卫合作指针》，将防务合作范围扩大为对付武装攻击日本及其“周边事态”，并对周边事态的概念作出广义的解释。称周边事态的概念不是指地理上的概念，而是着眼于事态性质的概念。只要日美就对日本的和平与安全有重要影响的“周边事态”形成共识，就应采取措施。新防务指针突破日本“专守防卫”的原则，增加了日军的外向性。规定在“周边事态”发生时日美不仅要在救助难民、搜索和救难、实行为确保以维护国际和平与稳定的经济制裁上合作，日本还要支援美军活动，提供机场、港湾和军事设施，日军也将在边界以外地区执行确保航行安全、扫雷、侦察监视等任务。通过《安全保障联合宣

言》和《新日美防卫合作指针》，美国加强其全球战略的部署，巩固了与日本的联盟，并以此维护美国在亚太的利益，遏制和威慑亚太国家。

1996年7月，美澳发表战略伙伴关系声明，签订军事合作协议，并更新了美国设在澳大利亚的侦察卫星地面站，澳大利亚成为美国在亚太安全网络中的另一“锚地”。

在对华政策方面，经过与对华强硬的“遏制派”的辩论和较量，克林顿明确实行对华“全面接触”，认为中国作为一个稳定、开放、安全、和平的国家符合美国的首要利益。1997年，美中建立“建设性战略伙伴关系”。1998年，克林顿访华期间发表谈话，表示美国不支持“台湾独立”，不支持“两个中国”或“一中一台”，不支持台湾加入只有主权国家才能加入的国际组织。2000年，美国国会两院通过对华永久正常贸易关系法案，经克林顿总统签署成为法律。

无论从能源供应还是从地缘政治来讲，中东都是美国必须控制的战略要地。克林顿在海湾战争后的中东安全战略强调中东持久、全面的和平是美国重大利益所在。为防止出现侵略国家破坏地区稳定，对伊朗和伊拉克实行“双重遏制”。1996年8月5日克林顿批准达马托法，决定对在伊朗投资4000万美元以上、帮助其开发石油和天然气的外国公司进行制裁。1996年9月，美国以伊拉克军队进入伊北部“禁飞区”为由，对伊实施大规模空袭。1997年11月，伊拉克驱逐联合国武器核查小组中的美国核查人员引发了“核查危机”，美国迅速扩充在海湾地区的军事实力，准备武力解决。克林顿政府同时也推动中东和平进程，声称其中东政策的目标是保证以色列的安全，同时也为美国的阿拉伯盟友提供安全，保持石油以合理价格自由输出，确保美国在中东的支配地位。

三、美国参加和平行动的指导方针

海湾战争后，美国积极参与以联合国名义进行的军事干预活动。克林顿执政初期强调多边行动的意义，1993年中期提出的第

13号政策文件甚至同意在一定条件下将参与联合国维和行动的美军置于联合国指挥之下。然而，随着美军参加的联合国在索马里维和行动的受挫，美国国会及公众对美国参加维和行动提出批评。1994年5月3日克林顿签署第25号总统令，确定《美国关于改革多边和平行动的政策》，主要目标是使美国参加的和平行动更有选择、较少代价。美国使用“和平行动”的说法，而不是联合国通常使用的维和行动是有特定的含义的。它包括从传统的维和到强制执行的行动，任务是支持民主或防止、遏阻和解决冲突。第25号总统令提出六个议题：（1）美国要在安理会投票赞成维和行动与决定美军何时参加行动方面作出严格一致的选择；（2）减少美国参加和平行动的代价。到1996年6月，应当将美国负担之联合国维和经费的比例由31.7%降至25%；（3）确定参加联合国和平行动的美国军队的指挥与控制的政策；（4）改进联合国管理和平行动的方式；（5）改进美国政府管理和资助和平行动的方式；（6）就和平行动在行政部门、国会和美国公众之间建立更好的合作。

促进美国经济繁荣的战略

克林顿政府将繁荣美国经济，增强国际竞争力作为国家安全战略的中心目标和政府经济政策的核心。在对外经济政策方面，克林顿政府以“战略贸易理论”作为指导思想，实施国家出口战略：通过政府干预维护美国商业利益，协助促进美国出口；通过单方面制裁消除国际市场不公平竞争因素，消除阻碍美国商业创新力、积极性和生产率的贸易壁垒；以及通过双边安排、地区安排和多边安排扩大自由贸易和进入市场的渠道，实现美国对世界经济的领导。

一、战略贸易理论与国家出口战略

战略贸易理论于20世纪70年代末、80年代初在美国经济学界兴起。1992年总统选举期间，该理论提出的“国际竞争力”思想在经济问题的辩论中占了上风。克林顿当选后遴选著名的战略贸

易论者进入政府内阁，其中包括总统经济顾问委员会主席劳拉·泰森和劳工部长罗伯特·赖克。战略贸易理论主张政府采取税收优惠和融资补贴等方式，在资金和技术方面支持本国发展高技术产业，提高劳动生产率以增强本国企业的国际竞争力，使本国企业获得有利的竞争优势。通过扩大出口带动美国经济的进一步增长，从而创造就业机会，给本国企业和工人带来高额的利润和工资。为此，1993年初成立了“贸易促进协调委员会”，由19个联邦政府部门的有关人员组成，商务部长任主席。委员会与私人经济部门、州政府和学术界代表联系与合作，增强美国的国际竞争力。自1993年起，该委员会逐年发表《国家出口战略》（NES），政府每年也制定贸易日程，确定贸易政策的重点目标和优先议题。

1993年9月29日，克林顿政府公布第一个出口战略，提出创立行业优先次序，将政府有限的资源用于最好的商业机会上；加强政府各部门之间、政府主管部门与企业之间、联邦政府与州和地方政府之间的合作，以有效地推动国家出口战略的实施。同时还提出了65项具体的政府改革出口的措施。包括改进冷战时期制定的过时出口许可证制度，放宽对计算机、超级计算机和电讯设备的出口限制；建立出口引导中心，为美国企业扩展海外市场提供指导性信息；建立出口援助中心，援助如飞机、信息产业、生化及新材料等高技术、高附加值产品部门出口；以及为出口企业提供更完善的金融服务和加强进出口银行作用等。

1994年，美国的国家出口战略确定，到2000年的出口额要增加到1.2万亿美元，支撑1600万个就业机会。1995年，国家出口战略则进一步阐明以新兴大市场和关键行业为中心的竞争战略。美国认为未来20年世界经济的动力将来自10个新兴大市场（BEM）：中华经济区（包括中国大陆、香港和台湾）、印度、印尼、韩国、波兰、土耳其、巴西、墨西哥、阿根廷和南非，并预计10年内将有150个价值1万亿美元的大型项目将要引起激烈的国际竞争。为此，政府将协调进出口银行、海外私人投资公司、贸易和开发署，以及财政部制定并实施有效的贸易融资战略，制定帮助

美国公司赢得合同的一揽子计划。由于实行了国家出口战略，1995年美国对外贸易额已相当于国内生产总值的23%，1993－1995年的经济增长有1/3来自出口，支持了150万个新的工作岗位。

二、倡导自由贸易体制　谋求对世界经济的领导地位

克林顿执政后继续推动关贸总协定乌拉圭回合谈判。1994年4月15日，121个国家在摩洛哥的马拉喀什签订了乌拉圭回合的最后文本，其主要成果为：进一步削减关税和取消非关税壁垒；实行农产品贸易自由化，解决了农产品贸易的出口补贴、市场准入及国内资助三个关键问题；首次将美国具有优势的服务贸易纳入多边贸易体制，加强知识产权的国际保护；建立世界贸易组织，强化解决争端的机制。世界贸易组织成立之后，克林顿政府一方面将执行和强制实施乌拉圭谈判协议作为政府优先的贸易议程，并"从遵守规则和市场准入的角度为加入世贸组织规定了高标准"，控制加入世贸组织谈判的进程；一方面积极促成在协议尚未谈判完成，但又是美国具有竞争力的服务业、知识产权和投资领域达成有利于美国的具体协议。

1997年有三项这样的多边贸易协定得以达成：（1）信息技术协定。1997年3月26日，41个国家和地区在日内瓦就开放信息技术产品的贸易谈判达成协议，承诺自2000年1月1日起将取消包括计算机软硬件、电话机、寻呼机等通信设备，半导体及其生产设备和科学仪器等信息技术产品的关税。这些产品在全球生产额中占1万亿美元以上，在全球贸易额中占5000亿美元。美国在此方面的出口1997年已近1000亿美元，占美国产品出口额的40%。在信息技术协议中所包括的大多数重要产品方面，美国居于世界领先地位。（2）基础电信协议。1997年2月15日在日内瓦签订的这项协议涉及语音电话、数据传输、电传、电报、文传、移动电话、移动数据传输和个人通信等电信服务。参加谈判的成员占世界电信市场份额的90%以上。协议确保美国公司能同现有的一切电信公司进行竞争，也能对现有的一切电信公司进行投资。在此协议签订之

前，最大的 22 个电信市场中只有 17% 是对美公司开放的。该协议为电信贸易自由化打下基础，预计今后十年电信业的贸易额将增加两到三倍。（3）金融服务贸易协定。1997 年 4 月 13 日达成的这项协定涉及全球范围内银行和保险业的交易额为 22 兆美元，涉及的外汇交易量为 1.2 兆美元。该协议规定，应当允许外国企业在本国建立金融服务公司并按竞争原则运行；外国公司享受同国内公司同等的进入市场的权利；取消对跨边界服务的限制，已有的投资不受新的法规限制；允许外国资本超过 50%。美国宣称该协议将确保在银行、证券和保险业中居世界主导地位的美国得以进入各参加方的市场。

1997 年克林顿第二次当选后，3 月 6 日向国会提交题为《1997 年全球贸易政策安排》的文件，强调美国对外贸易的政策目标是提高美国在经济上发挥领导作用的能力，在经济上必须保持国内经济增长的强劲势头，保持对世界出口猛增的趋势，将贸易作为在全世界推广美国价值观的工具。在战略上应当谋求建立联盟，并使之成为美国在全世界关键地区立足的手段，加强贸易关系，在世界各地发挥美国的领导作用。

三、公平贸易口号下的单方强制手段

克林顿政府将公平贸易作为美国贸易政策的口号和基本原则，要求贸易伙伴开放市场，主张“恢复利用美国贸易力量解决最严重难题的权力”和“坚决用美国法律对付不公平贸易”。这里所谓的“美国法律”是指以“301 条款”为代表的美国对所谓不公平贸易做法的制裁。

301 条款原指美国 1974 年贸易法中的第 301 节，标题为“对外国政府某些贸易做法的回应”。1988 年综合贸易与竞争法对原 301 条款作了重大修改和补充，形成了现行的“301 条款”。该法案规定，决定某一外国贸易做法是否属于不公平贸易和采取什么报复行动的权力从总统转交给美国贸易代表，凡是剥夺美国权利、违反国际协定或属于毫无道理的贸易做法，美国必须实行强制性报复。

该法案的1303节还对1974年贸易法案第182节“确认拒绝为知识产权提供充分、有效保护的国家”增设了严格的监视和报复的实施办法，被称为“超级301条款”。“301条款”确定了保护美国自身利益和制裁其他国家的原则和法律基础，成为美国单方对别国施加经济压力的重要手段。

美国公平贸易的首要对象是自己的贸易伙伴日本。1993年7月，克林顿与日本宫泽首相达成《美日经济伙伴框架协议》，以纠正美日之间存在的贸易不平衡。此后美国政府继续向日本施压，确保日本履行协议，使美国有竞争力的商品和服务能够“公平地”进入日本市场。1994年，美国贸易代表对日本销售汽车零部件的做法进行301条款调查，迫使日本于1995年同美国达成汽车和汽车部件贸易协议。到1996年美国已和日本完成了20多项市场准入协议，包括医疗技术、电讯、保险、平板玻璃、金融服务和知识产权等。1993－1996年，美国对日本的出口增加了34%，增长速度超过美国总出口增长速度。

20世纪90年代，美国一再以中国对知识产权保护不力为由，挥舞制裁大棒，将中国列入“超级301条款”调查的重点国家“黑名单”。1992年1月17日，中美经艰苦的谈判达成了《中美关于知识产权的谅解备忘录》。然而，1994年美国再度提出中国对“侵权行为失控”，单方宣布如中方不能满足美方要求，将对中国进行贸易报复，并公布了对华贸易报复清单，涉及商品价值高达28亿美元。中美后经12个月九轮谈判于1995年3月11日达成协议。1995年11月，美国第三次就中国“盗版行为”发难，1996年将中国列入该年度惟一的“超级301条款重点国家”，公布了价值高达30亿美元的报复清单。中国强调，双方在这一领域存在的问题应当通过平等对话协商解决，而不应动辄挥舞报复或制裁的大棒，将本国的利益凌驾于别国利益之上。1996年6月，中美进行了关于保护知识产权问题的磋商，就关闭盗版光盘（CD）厂、延长特别执法期、海关加大边境执法力度和市场准入四个关键问题进行激烈交锋，谈判最终取得了突破性进展，美方取消了对华贸易报复措

施，并取消了中国“超级301重点国家”名单。

促进民主战略

冷战时期，美国以共产主义威胁论作为其安全战略的理论基础和对外干涉的理由。随着冷战结束，美国开始寻求新的安全概念。克林顿强调美国的国家安全战略是建立在扩大“市场民主国家大家庭”基础上的，民主及政治、经济自由化在世界上越牢固地扎下根，美国就越安全。克林顿的促进民主战略以“民主和平论”和尊重人权作为理论依据，支持俄罗斯“民主改革进程”和推动“西半球民主共同体”为核心。扩大“民主阵营”、巩固“民主成果”和对所谓非民主敌手实行制裁，以压促变是其基本内容。

一、“民主和平论”与人权政策的提出

20世纪90年代，“民主和平论”成为美国政治学界中的热门话题。克林顿正式就职前一个月，民主党智囊团进步政策研究所撰写的《美国在促进民主方面的全球领导作用》一文进一步论证了这一命题。1994年，克林顿在国情咨文中将该文作为其外交政策的理论依据。“民主和平论”的基本观点是民主国家之间很少或不易相互开战，民主国家发动战争和互相采取恐怖手段的可能性较小，而抵制仇恨和有组织破坏的势力的可能性较大。民主国家尊重公民自由、财产权和实行法治是建立安全和繁荣的世界新秩序的基础。克林顿以“民主和平论”作为其促进民主战略的理论依据，并不是因为该理论片面地解释了民主国家之间关系的“优越性”，而是它可用来为冷战后美国的干涉主义提供道义基础与合法性。

1993年6月在世界人权大会召开之际，美国国务院顾问蒂莫西·沃思阐述了美国的人权政策，强调在世界范围内促进对人权的尊重是政府对外政策的支柱之一，是美国在全球承担领导责任的核心。在人权方面，美国坚持人权的普遍性，反对强调文化相对主义，主张加强联合国干预人权问题的机制，使之成为提高联合国执

行人权标准的有效途径。与此同时，联合国应与非政府组织合作，奉行积极的人权政策，“谋求共同致力捍卫和发展整个国际社会的人权和民主组织”。

美国1994年度政府预算将推进民主与人权作为基本目标之一，建立了“民主发展计划拨款”，用于帮助中、东欧国家加强“民主机构”、地方政府和独立的大众媒介。“民主发展计划拨款”也用于在亚洲、非洲、拉丁美洲及加勒比地区。此外，美国政府还向美“全国维护民主捐赠基金会”投资，支持其提供“风险资本”以“帮助非民主社会新兴的民主运动超越社会、文化、政治及历史障碍”。美国政府还投资建立了“自由亚洲广播电台”，为向中国及亚洲其他社会主义国家摇唇鼓舌的组织提供广播发射代理。克林顿在调整对外援助政策时强调外援要为国家目标服务，其中推动美国之外的民主与人权是一项重要内容。

二、支持俄罗斯的民主改革进程

巩固“民主成果”，确保俄罗斯民主进程不发生逆转是美国“促进民主战略”的核心。在1994年《国家安全战略》报告中，美国强调，“我们的扩展战略必须集中用于巩固结束压迫性统治，向民主制度发展的那些政权，扩大他们在实行民主方面的努力”。

由于俄罗斯经济和政治危机全面加深，叶利钦的地位受到威胁，克林顿上台后决定向叶利钦“大胆增加援助”；强调支持俄罗斯民主符合美国利益；保持俄罗斯改革势头，才能使世界更安全。1993年4月3－4日，克林顿与叶利钦在温哥华会晤，发表“温哥华宣言”，宣布会晤“批准了一项促进民主、安全和和平的全面合作的战略”，并宣布向俄罗斯提供16亿美元的援助。在俄罗斯就总统信任举行全民公决前10天，美国又推动西方七国集团外长和财长在东京开会，宣布了一项434亿美元的援俄计划。这个计划附加了许多条件，并且着眼于宣传效果。后来西方国家以“俄罗斯未能履行就经济改革作出的承诺”，实际兑现的资金极其有限。

1994年后，随着俄罗斯重振大国地位和维护民族利益的趋向

加强，在对俄罗斯的民主战略上，美国开始转向所谓“清醒的务实态度”。主要的特点为：（1）不再强调对叶利钦个人的支持，而将注意力集中到对多党民主制的支持；（2）重视对独联体和前苏联其他国家的援助，特别是波罗的海国家和乌克兰；（3）加速在东欧的扩展，特别是对波兰、捷克等国加强影响。

三、西半球民主共同体与对海地、古巴的制裁

冷战后，拉丁美洲和加勒比地区形势发生了巨大变化，呈现出政治制度民主化、经济模式自由化、地区经济一体化和外交多元化的特点。美国一向视该地区为传统的势力范围，因此在冷战后将自由市场、民主政治作为其拉美政策的新基点。克林顿的拉美政策是其参与和扩展战略的重要组成部分，建立西半球自由贸易区和西半球民主共同体成为既定目标。其中在海地兵临城下的“恢复民主”以及对古巴“以压促变”的赫尔姆斯－伯顿法是这种政策的突出反映。

1991年9月海地发生军事政变，民选总统让·贝特朗·阿里斯蒂德被军事强人塞德拉斯推翻，流亡国外。在海地国内，遭受军方迫害的人纷纷出逃，形成难民潮，涌向美国佛罗里达。克林顿上台后不久，于1993年5月提议由联合国建立一支国际警察部队帮助海地恢复民主，这迫使塞德拉斯于7月3日在美国纽约湾的加弗诺斯岛与阿里斯蒂德签署协议，同意阿里斯蒂德于10月30日前返回海地重新担任总统，军政府领导人辞职，议会接受阿里斯蒂德提出的总理人选，同时赦免政变领导人。随着阿里斯蒂德回国复职日期的临近，海地右翼势力活动猖獗，联合国安理会决定向海地派遣特派团，美国也决定派兵加入。塞德拉斯此时既反对联合国派美国军人到海地，又拒绝履行加弗诺斯岛协议。美国随即通过联合国安理会作出决议，对海地实施制裁，并在10月初派军舰对海地实行海上封锁。1994年7月，美国促使安理会作出授权用武力在海地恢复民主的决定。9月15日，克林顿在白宫发表演说，强调为保护美国的利益，在西半球维护稳定，促进民主，必须将海地军政府赶

下台。9月17日，在美军大兵压境情况下，塞德拉斯被迫同意交权。紧接着以美国为首的多国部队开入海地。10月15日，阿里斯蒂德乘美军直升机返回海地，至此历时三年的海地危机得到解决。美国以制裁和武力作为后盾进行的干预被克林顿吹嘘为体现美国领导，捍卫民主的成功典范。

冷战后，美国一直对古巴采取以压促变的政策。继1992年通过的“托里切利法”阻挠在第三国的美国公司同古巴进行正常贸易后，1996年美国国会又通过了对古巴进行国际制裁的“赫尔姆斯—伯顿法”。这项名为《古巴自由和民主声援法》的法案主要内容是：（1）加强对古巴的国际制裁。主要措施有：要求联合国安理会对古巴实行“国际义务封锁”，反对古巴加入国际金融机构和美洲国家组织，制裁向古巴提供任何援助或参与古巴核电站建设的东欧国家；（2）支持建立“自由和独立的古巴”，向古巴政府提出28条标准，并以此作为同古巴建立外交关系的条件；（3）主张美国国民有权向美国法庭起诉与被古巴政府没收其财产有牵连的外国人，有权要求相当于被没收财产三倍的赔偿；（4）美国政府有权拒绝向与被没收的美国财产有牵连的外国人、其亲属及代表发放签证，或有权将他们驱逐出境。这一法案的目的是威胁国际企业界，阻断外界与古巴的贸易、对古巴投资，强化对古巴的遏制，其实施的重点则是拒绝向在古巴投资的外国企业界人士发放入美签证，将美国的国内立法强加于国际社会。“赫尔姆斯—伯顿法”立即遭到包括欧盟和加拿大在内的国际社会的强烈反对。由于该法案规定总统可以“维护古巴民主和美国国家安全”为由，作出推迟六个月实施的决定，因此迫于国际社会的强大压力，美国多次宣布推迟该法的实施。

第三节 乔治·W·布什政府的外交政策

2000年11月，美国共和党候选人乔治·W·布什以极其微弱的

优势当选美国第43任总统。布什政府的外交班子中保守主义色彩浓重，副总统切尼、国防部长拉姆斯菲尔德、国家安全事务顾问赖斯等，都曾是前共和党总统福特、里根和老布什班子的成员。他们的政治哲学除了共和党历来崇尚的现实主义外交传统，相信国际关系是"无秩序的"，格外强调实力在对外关系中的作用外，特别强调"美国第一"，"美国优先"和单边主义的理念。

抨击"接触战略"：2001年美国《四年防务审查报告》解读

布什在竞选过程中对其前任克林顿实行"接触战略"多有抨击。按照克林顿的看法，所谓"接触战略"，主要是对地区大国和潜在对手的接触，也就是对那些既不是忠实的朋友，也不是确定的敌人的国家，通过非强制性的"接触"，使它们成为"国际社会负责任的成员"。1997年，美国《四年防务审查报告》上说："中国具备成为亚洲地区军事大国的潜力。美国将继续与中国进行接触，寻求在我们拥有共同利益的领域与中国合作，并促使中国对地区稳定作出积极贡献，成为国际社会中负责任的一员。"据此不难想像，既然布什抨击克林顿的"接触战略"，那么他入主白宫后出台的《四年防务审查报告》一定是拒绝对中国实行"接触战略"，甚至把中国看成是美国的主要对手。布什政府上台之初，国际媒体有这种猜测者实在不是少数。

然而，在布什的国防部长拉姆斯菲尔德2001年9月30日发表的《四年防务审查报告》中，不仅没有直接抨击"接触战略"，甚至连中国的名字也没有点到。报告只是说："亚洲正在逐渐成为一个有大规模军备竞赛的地区。从中东到东北亚有一个广阔的弧形不稳定区，这里既有正在崛起的、也有日渐衰败的地区大国。"

"接触战略"承认外部环境在国家安全中的作用。"接触战略"相信在经济全球化的背景下，由于各国间的相互依存不断发展，美国通过外交、经济和军事的接触，可以起到威慑和预防作用，从而

塑造一个对美国有利的国际环境。2001年《四年防务审查报告》不提“接触战略”，首先是因为该报告“把制定防务计划的基础由过去一直占主导的‘基于威胁’模式转变为面向未来的‘基于能力’模式。这种‘基于能力’的防务计划模式更重视对手可能如何作战，而不是对手可能是谁或者战争可能在哪里发生”。显然，新的美国防务模式不再看重外部环境的作用，因此“接触战略”也就失去了意义。

“基于能力”的防务模式代表着一种国防转型，一种以新一轮军事革命所带动的军事装备、军事技术、军事理论的转型，以及海外军事存在态势的调整，来确保战略优势和绝对安全。可以说，这一国防转型不是立足于改变外部环境，而是立足于改变防务自身的特点。

从纯军事的观点看，如果要加快国防转型，必定有一个预算能否承受的问题。一旦超出预算的许可，再如意的战略也难以实施。根据布什总统2002年1月23日的讲话，美国的国防预算在2003年将达到3660亿美元，再要增加国防预算，就要达到历史上的最高点4000亿美元了。美国能否在和平时期长期维持如此之高的国防预算，实在很难说。另外，美国新的国防战略以新一轮的“军事革命”为基础，具有技术至上的特点。但是，任何技术都有脆弱性，一旦技术上出现重大的突破，或美国的军事技术中出现重大失误，都会使建筑在新技术之上的战略不堪一击。不过，2001年《四年防务审查报告》充满着美国对自己实力的自信。

美国2001年《四年防务审查报告》没有抨击“接触战略”和没有提及中国的另一个原因系该报告是在“9·11事件”发生后公之于众的。如果“9·11事件”没有发生，报告是否会对“接触战略”和中国只字不提，这可能是永远得不到答案的问题。

“9·11事件”和布什政府的对外战略

2001年9月11日上午8时45分，被恐怖分子劫持的美国美

洲航空公司波音 767 - F11 飞机撞人纽约世界贸易中心北楼 80 至 90 层之间，造成爆炸和大火。9 时 03 分，另一架被恐怖分子劫持的美洲航空公司波音 757 - F77 飞机撞人世贸中心南楼中部。9 时 45 分，一架被恐怖分子劫持的美国联合航空公司波音 767 - F175 飞机撞击了美国国防部所在的五角大楼，引起大火。10 时，世贸中心南楼坍塌。10 时 10 分，另一架被恐怖分子劫持的联合航空公司波音 757 - F93 飞机在宾夕法尼亚的萨默塞特坠毁。10 时 29 分，世贸中心北楼坍塌。

“9·11 事件”是美国和平时期遭受的最严重一次恐怖主义事件。事件给美国人民带来巨大的损失和痛苦，也导致布什政府的对外战略发生了引人瞩目的变化。2002 年 9 月 20 日，布什政府发表了《美国国家安全报告》，全面综述了“9·11 事件”后美国的对外战略变化的要点，包括对中国政策的变化。

1. 美国面临的最严重危险来自极端主义和技术的结合。由于恐怖主义分子可以有组织地渗透到美国这样的“开放社会”，用现代化的技术力量攻击平民，所以美国面临的威胁已经发生了显著变化。

2. 布什政府指责伊拉克、伊朗和朝鲜是“流氓国家”，认为这些国家和形成网络的恐怖主义分子已经向美国提出了致命的挑战。

3. 由于恐怖主义分于获得大规模杀伤性武器的可能性增大，美国将建立抵御弹道导弹和其他投掷手段的防御体系。同时，美国就同其他国家合作，防止大规模杀伤性武器的扩散。

4. 由于威胁和敌人已经改变，美国军队也必须改变。以威慑力量防止美国的利益、盟国和友邦遭受威胁，威慑不成则打垮对手。为了应付不测，美国将在西欧、东北亚以及其他地区设立军事基地。发展远距离精确打击能力，改进机动部队。必要时美国将向对手发动先发制人的打击。

5. 美国将成立国土安全部，统一负责本土安全工作。要给予情报部门首长以更大的对外情报权，同时转变国防部的运作方式和重组联邦调查局。

6. 集体防御仍然是北约的核心使命，但北约必须建立一支受过特殊训练的机动部队以打击恐怖分子。

7. "9·11 事件"从根本上改变了美国同其他大国的关系，并创造了新的机遇。美国愿同自己的盟国，与俄罗斯、印度和中国领导人一起制定积极的合作议程。

美中关系是美国促进建立一个稳定、和平与繁荣的亚太地区战略的重要组成部分。美国对一个强大、和平与繁荣的中国崛起表示欢迎。美国寻求与一个正处于变革中的中国建立建设性的关系。美国将努力缩小分歧，不让其阻碍两国在已达成一致的领域里合作。

第十三章

欧洲格局的重建

冷战期间，雅尔塔格局从政治上将欧洲划分为彼此对抗的东欧与西欧。冷战的结束使欧洲发生了前所未有的地缘政治和经济的大变化。尽管这一变化的过程尚未完成，但其对欧洲乃至世界的影响将是深刻和久远的。

第一节　前南地区的动荡

苏联的解体标志冷战结束，而欧洲最早解体的联邦国家是前南斯拉夫，随后又发生了对巴尔干地区乃至整个欧洲格局重组产生重大影响的波黑内战和科索沃战争。

波黑内战

巴尔干地区地处欧洲东南部，扼欧、亚、非三大洲交通要冲，战略地位十分重要。然而，由于该地区民族成份复杂且跨界居住，居民宗教信仰多样，历史上成为列强争夺的要点，曾被称为欧洲的“火药桶”。冷战期间的东西方对峙抑制了民族—宗教冲突的蔓延，

但冷战行将结束之时，这些问题又迅速迸发出来，在前南地区则表现得尤为突出。

第二次世界大战后建立的南斯拉夫社会主义联邦共和国是一个多民族国家，20 世纪 90 年代初，塞尔维亚族约占全国人口的 35%，克罗地亚族为 19%，穆斯林为 10%，斯洛文尼亚族和阿尔巴尼亚族均为 7%，马其顿族为 6%。战后执政的南共产主义者联盟（简称“南共盟”）实行各民族平等、团结和友爱的政策，但在具体实施方面也存在着重大失误。

前南地区的穆斯林是奥斯曼帝国统治时期形成的宗教居民共同体，绝大多数居住在波斯尼亚—黑塞哥维那共和国（简称“波黑”）。铁托担任南共盟和南联邦领导人期间，为了抑制“大塞尔维亚主义”，于 1971 年正式确定穆斯林为一个民族，从而使穆斯林成为波黑境内的第一大民族。南共盟在执行民族平等政策时也存在片面性，过分强调各共和国平起平坐、在联邦机构中轮流坐庄，结果削弱了整个联邦的凝聚力。1980 年 5 月，在联邦内具有崇高威望的铁托逝世后，南斯拉夫的民族危机逐渐浮出水面。再加上外部势力的干涉，最终导致联邦的解体和一些地区内战的爆发。

20 世纪 80 年代末，东欧巨变的浪潮席卷南斯拉夫。1989 年 10 月，南共盟决议在境内实行多党制，为民族沙文主义的兴起打开了闸门。在波黑境内，伊泽特贝戈维奇领导的穆斯林民主行动党、卡拉季奇领导的塞尔维亚民主党和克留伊奇领导的克罗地亚民主共同体相继成立，并在 1990 年 11 月举行的波黑议会选举中分别占有了 35%、30%和 18%的席位。1991 年 6 月，斯洛文尼亚和克罗地亚率先宣布从南联邦独立，波黑穆斯林民主行动党和克罗地亚民主共同体由此要求波黑效法斯、克的行动，而塞尔维亚民主党则坚决主张波黑留在南联邦内。

以德国为首的一些欧洲国家支持南联邦的分裂，因此波黑三方的争论引来了欧洲共同体的干预，并推出英国的卡林顿勋爵作为南斯拉夫和会主席。1992 年 2 月，在欧共体外长里斯本会议期间，波黑三方在欧共体的调解下达成了波黑在现有边界内独立，建立三

个民族共同体组成的新国家的协议。不过，在各民族共同体所控区域的幅员上，尖锐的分歧依然存在。不等三方谈判取得新的突破，全面的内战就开始爆发了。

1992年3月1日，一场在波黑首府萨拉热窝举行的塞尔维亚家庭的婚礼遭到了据称是来自穆斯林武装的袭击，民族间的武装冲突由此爆发。3月26日，驻扎在波黑境内的南人民军同穆斯林武装交火。穆斯林方面在4月宣布总动员，并邀请克罗地亚共和国派兵援助。以争夺领土为目标的内战全面展开。到1992年中，塞族武装控制了波黑约65%的土地，克族占20%，穆斯林占15%。在3年半的战争中，20余万人丧生，270万人流落为难民，经济损失达1000亿美元。

欧共体在波黑问题上调解不力引起了联合国的干预。1992年9月，在联合国的支持下，在日内瓦成立了由15个人组成的国际调解委员会，美国人万斯代表联合国、英国人欧文代表欧共体担任该委员会的两主席。委员会曾于1993年1月提出了解决波黑危机的“万斯—欧文计划”，但由于波黑塞族按该计划所分得的土地大大低于其所实际控制的土地，所以为塞族议会所拒绝。联合国安理会因此于当年6月通过了第836号决议，决定在波黑建立保护穆斯林的“安全区”；派维和部队部署在塞尔维亚和波黑边界地区，对波黑塞族实行禁运；并宣布准许北大西洋公约组织在必要时使用空中力量支援维和部队。该决议表明，过去长期隔岸观火的美国政府已决定介入波黑危机并取得解决问题的主导权。

1994年2月5日，萨拉热窝一大型农贸市场遭到炮击，以美国为首的北约认定此举为波黑塞族武装所为，调集3个航母编队、280余架飞机于亚得里亚海，决定对塞族武装的阵地实施军事打击。当年4月和9月至11月，北约空军多次轰炸波黑塞族武装的阵地。在1995年9月，甚至还动用了先进的“战斧式”巡航导弹。在北约的军事支援下，由穆斯林武装和克族武装组成的联军占领了波黑近一半的土地。

1995年10月31日，美国政府以全面取消联合国对南联盟经

济制裁为条件，邀请塞尔维亚共和国总统米洛舍维奇前往美国俄亥俄州的代顿市，同克罗地亚共和国总统图季曼和波黑穆斯林领导人伊泽特贝戈维奇举行谈判。经过3个星期的紧张工作，根据美国提出的一揽子方案，三人达成了《波黑和平协议》，亦称《代顿协议》，主要内容有：波黑将成为一个由穆克联邦和塞族共和国组成的联邦国家，两个实体各占波黑领土的51%和49%；首都萨拉热窝由穆克联邦控制，但塞族拥有对本族聚居区的行政管辖权；塞族共和国东西两部分由5英里宽的陆地走廊连接；联邦国家中央政府由选举产生的议会、总统和宪法法院组成，但战犯不得参与国家政治事务。12月24日，有关各方在巴黎正式签署了《代顿协议》。

《代顿协议》为波黑带来了和平，但巴尔干地区的局势并没有因此而稳定下来，1999年又爆发了科索沃战争。

科索沃战争

科索沃全称“科索沃—梅托西亚”，位于塞尔维亚西南部与阿尔巴尼亚东北部交界地区，面积1万余平方公里，人口近200万，其中阿族占90%，首府普里什蒂纳。塞族人认为科索沃是本民族的历史“发源地”，但后来该地被奥斯曼土耳其人占领了400余年，因此涌入了大量信仰伊斯兰教的阿尔巴尼亚人。1912年第一次巴尔干战争后，塞尔维亚从奥斯曼帝国手中收复了科索沃。1919年召开的巴黎和会确认科索沃划归塞尔维亚人—克罗地亚人—斯洛文尼亚人王国（1929年改称南斯拉夫王国）。

长期以来，阿尔巴尼亚一直认为科索沃是自己国家的一部分。据说南斯拉夫领导人铁托在1946年曾表示愿意考虑将科索沃“归还”阿尔巴尼亚，但1949年阿在共产党情报局开除南斯拉夫后也与南断交，因此科索沃的归属问题就作为一个在两国之间争论不休的问题保留下来。

根据1946年制定的南联邦宪法，科索沃是塞尔维亚共和国的一个自治区。1968年，南共盟在批判了“大塞尔维亚主义”后修

改了宪法，“提升”科索沃为塞尔维亚境内的一个自治省。1974年，南联盟再次修改宪法，使科索沃成为“准联邦单位”，与联盟的六个共和国平起平坐，事实上成为了塞尔维亚境内的“国中之国”。然而，铁托采取的这些措施并没有平息科索沃阿尔巴尼亚族寻求独立的要求，从而导致1968年后骚乱不断发生。

1980年铁托去世后，其所实行的民族政策开始受到塞尔维亚人的批评。1987年米洛舍维奇担任塞共产主义者联盟主席后，对科索沃阿族采取强硬政策：1989年2月，塞当局派军队平息了阿族矿工的罢工和学生的示威；1990年7月，在阿族议员单方面宣布科索沃独立后，塞当局于9月通过共和国新宪法，取消了科索沃的自治省地位。

科索沃问题激化之时，正值冷战结束，欧洲格局重建的关键时刻，因此也招来了外部势力的干涉。1991年11月，科索沃阿族人士借南联邦解体之机宣布科索沃独立，并于次年正式宣布成立“科索沃共和国”。阿族中的极端分子也由此开始了对塞族警察和居民的恐怖袭击活动，并于1994年成立了非法武装组织“科索沃解放军”，简称“科解”。科索沃的独立要求和“科解”的武装活动得到了阿族“母国”阿尔巴尼亚的积极支持。1992年成立的“科索沃共和国”迅速得到了阿尔巴尼亚的承认，许多“科解”成员是在阿境内进行军事训练后潜回科索沃的，该组织的武器装备也几乎全部通过阿境内流入。此外，“科解”还曾得到了伊斯兰世界极端主义组织的支持。

西方国家很早就注意到科索沃问题，1995年波黑战争结束后，它们对该问题的干涉力度迅速加强。1998年2月，科索沃局势再度升级，美国总统派出特使访问普里什蒂纳，称从人权和地区角度看，科索沃问题不应只被看作是南内政，而是国际问题。美国因此敦促北约制定从军事上干预科索沃问题的计划，并要求西欧国家给予积极支持。

西欧国家最初在解决科索沃问题上有着与美国不同的“欧洲考虑”：不愿让美国在波黑问题上发挥的主导作用扩大到科索沃问题

上，而是希望将该问题的解决完全纳入欧洲自己的事务中，军事干预必须得到联合国的授权。

在国际势力开始介入科索沃问题后，塞尔维亚在1998年4月24日举行了全民公决，支持政府坚持将科索沃问题纳入国家内政解决的范围。从5月开始，塞尔维亚总统米洛舍维奇同科索沃阿族领导人鲁戈瓦举行会晤，逐步达成了给予科索沃更大程度自治的临时协议。10月，在同美国特使霍尔布鲁克会谈后，塞尔维亚当局同意欧洲安全与合作组织，简称“欧安组织”，派观察员进入科索沃。

然而，对于科索沃的阿族极端势力来说，“自治”已经毫无吸引力。在南斯拉夫军队根据协议撤出科索沃后，“科解”却趁机重占了科索沃地区的据点和阵地，并对当地的塞尔维亚人进行迫害。“科解”破坏和平协议的活动得到了以美国为首的西方国家的偏袒和纵容。它们一方面积极准备对南斯拉夫进行“空中打击”，另一方面又借口保护欧安组织观察员，要求派部队进驻科索沃。西方国家的要求自然遭到南斯拉夫政府的拒绝。

1998年底，科索沃局势再度紧张。1999年1月16日，欧安组织观察团团长、美国退役将军沃尔克宣布在科索沃南部的拉察克村发现了45具被“塞尔维亚军警屠杀的阿尔巴尼亚族平民”的尸体，北约在4天后向南斯拉夫发出了措辞严厉的战争恐吓。

从1999年2月6日起，根据前南问题国际联络小组的安排，塞尔维亚和科索沃阿族的代表在法国首都巴黎南部的朗布依埃“讨论”美国特使希尔拟定的和平协议草案。该协议草案规定：尊重南联盟领土完整，科索沃实行高度自治，“科解”解除武装，三年后通过一个国际会议确定其最终地位；除少量边防部队外，南斯拉夫军队撤出科索沃，由北约派部队进驻以保障协议的实施。塞尔维亚代表不同意北约部队进驻科索沃，认为这有损南斯拉夫的主权；科索沃阿族代表则不放弃独立要求，同时反对解除“科解”的武装。3月18日，西方国家“说服”科索沃阿族代表接受了协议草案，这就为北约最终打击南联盟找到了借口。

从1999年3月24日起，北约飞机对南联盟进行了持续78天的轰炸，共出动飞机1100架，起飞34000架次，向南联盟境内投掷或发射了23000余枚炸弹和导弹，造成1800多名平民丧生，6000余人受伤，100多万人无家可归。更为甚者，美国军用飞机置国际法于不顾，公然在5月8日向贝尔格莱德市的中国驻南联盟大使馆投掷了五枚精确制导炸弹，造成3名中国记者死亡，20多名使馆工作人员受伤，使馆建筑遭到严重破坏。北约的野蛮行径激起了全中国人民的强烈愤慨。

在科索沃问题上，俄罗斯政府一贯支持南联盟政府的立场，即主张将危机限于南内政的范围内加以解决。北约对南联盟的军事打击开始后，俄罗斯努力寻求通过政治途径结束危机。为此，俄罗斯总统叶利钦派遣前总理切尔诺梅尔金作为特使同北约有关国家进行了紧急磋商，终于在6月8日就提交联合国安理会讨论的结束科索沃危机的决议草案达成了协议。6月10日，联合国安理会通过第1244号决议，决定实施《朗布依埃协议》的基本要点；北约暂停对南联盟的轰炸，待南联盟军队完全撤出科索沃后全面停止军事打击。

2000年9月，南联盟举行总统和议会选举。11月6日，反对派联盟候选人科什图尼察击败米洛舍维奇当选新一届南联盟总统。南政权更迭后，西方国家解除了对南的经济制裁，但坚持要求将被前南国际刑庭通缉的米洛舍维奇送刑庭所在地海牙受审。2001年4月，塞尔维亚警方将米洛舍维奇押往海牙。

第二节　从“马约”、“阿约”到“尼约”：欧洲一体化的发展

自1951年3月西欧六国签订建立煤钢共同体的《巴黎条约》后，欧洲的一体化过程曾有过长足的发展，实现了关税同盟和共同的农业政策，但也一直存在着国家中心主义同超国家主义的争论。1966年1月，在法国戴高乐政府的坚持下，欧洲经济共同体六国

达成“卢森堡妥协”，事实上修改了实施多数表决制的《罗马条约》，从而使每个成员国都有权否决共同体的决定，共同体统一市场的战略目标因此停顿下来。

1985年3月，新上任不久的欧共体执委会主席德洛尔将建立统一欧洲大市场的方案再次提入欧洲一体化的议事日程中。在他的推动下，欧共体理事会于当年年底通过了《单一欧洲法令》，决心摒弃“戴高乐遗产”，在1993年1月1日以前建成商品、资本、人员和劳务自由流动的“无边界”内部市场。

1989年，东欧局势发生剧烈变动，欧共体在欧洲政治格局中的地位相对提高，建立经济货币联盟和政治联盟的主张也因此被提上了日程。在当年6月举行的欧共体理事会马德里会议上，成员国首脑采纳了德洛尔关于分三阶段实现经货联盟的方案，并把它作为1992年建成统一市场后进一步实现的经济一体化目标。

1990年4月19日，法国总统密特朗和联邦德国总理科尔把政治联盟作为欧洲一体化更高层次的目标提上了欧共体的议事日程，强调没有政治一体化所形成的政府间协调，统一大市场的措施便难以顺利实施。由于经货联盟与政治联盟问题都超出了《罗马条约》所规定的一体化范围，当年12月欧共体决定建立两个立宪会议，就新的欧洲一体化文件进行谈判。

1991年12月9—10日，欧共体首脑在荷兰小城马斯特里赫特就《欧洲联盟条约》，简称“马约”，达成协议，并于次年2月7日由各成员国外长和财政部长正式签署。“马约”以新的“欧洲联盟”，简称“欧盟”，“扩大”了原来的欧共体，它决定建立经货联盟，决定将原来各成员国之间在外交上的合作机制提升为实行共同的外交与安全政策，并决定建立各成员国之间在司法和民政事务方面的合作机制。上述决定形成了欧盟的“三根支柱”：实行经济一体化的欧共体，共同的外交和安全政策，以及司法与民政事务的合作。这些决定将过去各成员国之间的经济一体化推进到逐步建立经济、政治、防务一体化的实体轨道上。

经济一体化的发展

欧共体在向欧盟发展的过程中，其与欧洲自由贸易联盟（EFTA）国家的关系也得到了发展。1992年5月，欧共体同EFTA签订了《欧洲经济区协议》，欧洲自由贸易联盟国家将从1993年1月1日起加入商品、资本、人员和劳务自由流动的欧洲统一大市场，但不参加欧共体的决策。然而，由于奥地利（1989年）、瑞典（1991年）和芬兰（1992年）相继提出参加欧共体，所以舆论界将欧洲经济区称为欧洲自由贸易联盟国家加入欧共体的“候车室”。

欧共体向欧盟的发展和建立欧洲经济区的过程也遭遇过挫折。1992年6月，丹麦在全民公决中否决了“马约”，当年底瑞士的全民公决也否决了《欧洲经济区协议》。但是，欧洲统一大市场仍然于1993年1月1日如期建成。1993年11月1日，“马约”在给与丹麦、英国以数种“例外权”后也正式生效，欧盟最终得以“诞生”。1994年1月1日，《欧洲经济区协议》在增加了若干补充协议后，欧洲自由贸易联盟的奥地利、芬兰、瑞典、挪威和冰岛同欧盟国家一同组成了对外贸易额占世界总比重40%的欧洲经济区。1994年3月1日，瑞典、芬兰和奥地利同欧盟达成了入盟协议，并于1995年1月1日正式加入欧盟，使欧盟成员国达到了15个。1994年12月，在埃森召开的欧盟首脑会议首次邀请波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚的首脑作为联系国领导人与会，由此开始了将东欧国家纳入欧盟一体化的进程。

1995年3月26日，关于对各类人员取消边界检查的《申根协定》在法国、德国、荷兰、比利时、卢森堡、西班牙、葡萄牙7国间生效。1997年10月，该协定在希腊生效。1998年4月在意大利和奥地利生效。2001年3月在瑞典、芬兰、丹麦和非欧盟国家挪威和冰岛生效，从而使《申根协定》成员国扩大为15国，但英国和爱尔兰至今尚未加入。

欧洲经济一体化最重要的发展是欧元（EURO）作为单一货币

在欧洲流通。“马约”要求加强欧盟国家的经济趋同，主要规定是：（1）政府财政赤字占国内生产总值的比例不得超过3%；（2）公债占国内生产总值的比例不得超过60%；（3）加入单一货币前一年的通货膨胀率不得超过欧盟通货膨胀率最低的三个国家平均值的1.5%；（4）长期利率不得超过欧盟长期利率最低的三个国家平均值的2%。1996年12月，欧盟都柏林首脑会议决定欧元1999年1月1日成为欧元国法定货币；2002年1月1日进入流通，成员国货币将于2002年7月1日退出流通。1998年5月2日，欧盟布鲁塞尔首脑会议宣布德国、比利时、奥地利、法国、卢森堡、荷兰、意大利、爱尔兰、芬兰、西班牙和葡萄牙11国成为首批欧元国。同年7月，欧洲中央银行在法兰克福正式成立。1999年1月1日，欧元正式启动并进入外汇市场交易。2000年6月20日，欧盟首脑会议批准希腊于2001年1月1日起加入欧元区，从而使欧元国增加为12国。2002年1月1日，欧元如期在欧元国开始流通，欧洲经济一体化的进程因此也进入了一个新的阶段。

共同的外交和安全政策

“马约”催生了欧盟，但在健全“三根支柱”方面仍然面临许多难以克服的困难。突出的问题表现在共同的外交和安全政策方面，但要害是改革和调整欧盟的组织结构与运行机制。

欧盟的机构和决策机制最初是从早期的欧洲共同市场继承下来的，采取外交与安全方面的“共同行动”需要由欧盟理事会一致通过，也就是各成员国都享有否决权。随着欧盟“东扩”，参与前南斯拉夫地区的危机等行动，改革原有机制的问题被提了出来。以参与前南危机为例，一些欧盟人士认为，欧盟是最早介入前南危机的，但由于意见不一，转而由联合国出面干预，后又导致北约插手，最后在美国的主导下达成《代顿协议》，说明欧盟的共同外交和安全政策软弱无力。

从1996年3月至1997年6月，欧盟政府间会议对“马约”进

行了修改并最终签署了《阿姆斯特丹条约》，简称“阿约”。“阿约”赋与欧盟理事会决定欧盟“共同战略”的权力，且规定在决定“共同战略”、采取“共同行动”和制定“共同立场”时采取特定多数表决制度；不过，多数表决制不适用具有军事和防务含义的决定；如一成员国认为某一共同行动违反其国家利益，可启动“紧急制动闸”，即行使否决权；另外，如一成员国就某一“共同行动”采取“建设性弃权”，其可以不承担执行决定的义务。“阿约”还决定设立欧盟理事会秘书长一职，作为欧盟对外政策的代表。

1954 年成立的西欧联盟在冷战结束前有 9 个成员国，都是欧盟的成员国。1995 年 3 月希腊的加入使其成员国增加为 10 个。“马约”规定西欧联盟是欧盟“发展的组成部分”，负责制定并实施欧盟涉及防务领域的决定和行动。“阿约”提出要加快西欧联盟并入欧盟的进程。

1999 年 6 月，欧盟科隆首脑会议决定于 2000 年底将西欧联盟并入欧盟。当年 12 月，欧盟赫尔辛基首脑会议又决定在 2003 年前建立一支 5－6 万人的快速反应部队，在北约不参与的情况下执行欧盟领导的预防和处理危机任务。2000 年 11 月，西欧联盟召开部长理事会，宣布正式并入欧盟。12 月，欧盟在理事会内正式设立了政治和安全委员会、军事委员会和总参谋部。

欧盟理事会的特定多数表决制度在 2000 年 12 月签署的《尼斯条约》，简称“尼约”，确定了细节，不仅重新分配了成员国在理事会内的票数，而且还确定了 12 个入盟候选国的票数：德、法、英、意各 29 票，西 27 票，荷 13 票，比、希、葡各 12 票，瑞、奥各 10 票，丹、芬、爱各 7 票，卢 4 票；候选国中，波兰 27 票，罗马尼亚 14 票，匈牙利、捷克各 12 票，保加利亚 10 票，斯洛伐克、立陶宛各 7 票，拉脱维亚、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、塞浦路斯各 4 票，马耳他 3 票。欧盟扩大到 27 国后，总票数达到 346 票，获得 74.5%即 258 票就达到特定多数。应当指出的是，“尼约”确定的特定多数是一种三重多数表决制，它不仅要求得票达到 258 票，而且要求特定多数所代表的国家不少于成员国的一半，所代表的人口

应占欧盟总人口的62%。

2002年11月，爱尔兰作为欧盟最后一个正式成员国通过公民投票批准了《尼斯条约》。“尼约”的正式生效同时也表明欧盟东扩的进程即将正式启动。

欧盟东扩

到2002年底，申请加入欧盟的国家有：马耳他、塞浦路斯、土耳其、波兰、捷克、匈牙利、阿尔巴尼亚、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、马其顿、斯洛文尼亚、罗马尼亚、斯洛伐克、保加利亚等15个国家，其中12个来自中、东欧地区和前苏联的加盟共和国。吸收这12个国家参加欧盟因此被称为欧盟东扩。

对于上述12个国家来说，参加欧盟意味着分享欧洲中心地区经济发达所带来的实惠。但欧盟在向东扩展中也明确强调入盟的“哥本哈根标准”：第一，必须具有西方式稳定的政治体制，以确保民主、法治、人权及少数民族的利益；第二，必须具有运作良好的自由市场经济，并能承受欧盟内部的竞争压力；第三，必须具有承担成员国义务的能力。换言之，申请国必须按照西方的规范进行“自我改造”。而在“自我改造”的过程中，价值观不是一种选择，而是一种必要的前提条件。不按照西欧的价值观念行事或不接受这种价值观念的国家，就将被排斥在外，成为另类。另外，申请入盟的国家在“自我改造”的过程中还必须承认欧盟干预本国国内事务的合法性，允许欧盟规范申请国的行为和改革方向，对申请国内部事务指手划脚，进行干预。

欧盟已同波兰、捷克、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、罗马尼亚、斯洛伐克、保加利亚十国签订了联系国协定，确认这些国家加入欧盟的前景。1997年12月，欧盟卢森堡首脑会议批准波兰、捷克、匈牙利、爱沙尼亚、斯洛文尼亚和塞浦路斯一道成为冷战后欧盟首次扩大的候选国，但强调新成员国在过渡期内不享受欧盟共同农业政策提供的优惠。1998年3月30

日，欧盟同上述六国和拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、斯洛伐克、保加利亚五国在布鲁塞尔举行外长会议，各申请国接受了欧盟提出的《入盟伙伴关系国别文件》，有关入盟谈判和预备性谈判正式拉开序幕。1999年12月举行的欧盟赫尔辛基首脑会议决定欧盟将于2000年2月起拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、罗马尼亚、斯洛伐克、保加利亚和马耳他六国举行入盟谈判，由此欧盟候选国增加到12个，其中十国属于欧盟东扩范围。欧盟最初在谈判中表示其接纳入盟国将不设时间表，成熟一个，接纳一个，而且最快要到2005年才会接纳首批新成员。这种态度以及欧盟缓慢的谈判方式引起申请国的不满，纷纷要求欧盟履行过去在2003年吸收新成员的承诺。这样，欧盟在2000年2月举行的尼斯首脑会议上作出承诺，决定在2002年底完成与"条件最成熟国家"的入盟谈判，并于2003年开始接纳新成员。

第三节　冷战后的北约

冷战行将结束的前夕，欧洲安全形势已经发生了重大变化，美苏缓和与柏林墙拆除意味着战后欧洲两大军事集团对峙的局面已发生根本转变。在这种情况下，早已在酝酿之中的北约重新整合被提上日程。

北约重新整合

20世纪80年代末，北约认为自身在冷战后时代将面临四方面的威胁：(1)苏联重回"专制体制"的可能；(2)东欧局势的不稳定；(3)来自北约边缘地带的安全威胁；(4)北约辖区外的危机与冲突。

在这种新形势下，冷战时期的北约表现出了几个方面的局限性：(1)目标的局限性。北约成立时的目标是遏制苏联，但如果苏

联解体，东欧变化，则北约就失去了目标和对手，因此必须重新定位；（2）北约职能的局限性。北约过去主要行使军事职能，针对的是华沙条约组织大规模的军事进攻。冷战后调解争端、开展预防外交、应付突发事件将成为解决欧洲安全问题的重要手段，而北约却几乎没有这方面的职能；（3）北约辖区的局限性。北约过去的辖区明文规定在“北回归线以北”，而对欧洲造成威胁的地带可能超出这一范围，所以加以重新划定；（4）北约内部权力关系不平等，西欧国家普遍要求重新调整北约的权力分配关系。

1990年7月召开的伦敦北约首脑会议正式提出了北约重新整合的设想，突出了北约的政治职能，从而把北约由原来单纯的军事组织转变为政治—军事组织。伦敦首脑会议宣言提出北约准备放弃原来的“前沿防御”战略，逐步转变为“缩减的前沿存在”，美国赞成这一转变，但同时也感到不安。

冷战后的欧洲以哪个国际组织为中心整合新的欧洲安全架构，欧美国家曾有过不同的考虑。法国总统密特朗提出建立“欧洲联邦”，以欧共体为主体吸纳中、东欧国家参加。如果这一设想得以落实，美国在欧洲的地位将大大下降。只有北约继续成为欧洲安全架构的核心，美国才可能在大西洋两岸担负构建“世界新秩序”的领导力量。

1990—1991年间发生的海湾危机和1991年苏联发生的“8·19事件”显示了美国在应付地区危机中的力量和“苏联剩余军事力量”的威胁，迫使密特朗最终同意“西欧的防务只能在大西洋联盟的范围内考虑”。再加上1991年7月华约的解散，1991年11月举行的北约罗马首脑会议通过了《北约新战略概念》文件，决定北约的军事战略从过去防范华约全面进攻的“前沿防御”战略转向“全方位应付危机”的“快速反应”战略。同时根据此前北约布鲁塞尔国防部长会议的建议，决定缩小部队规模，组建一支由7个军组成的主力防御部队，一支7万人的快速反应部队和各成员国武装力量组成的后备部队，以构成北约新的三层次防御体系。

1991年的新战略概念的主要特点是：（1）文件确定了北约新

时期的目标是“采取政治、军事手段，依据联合国宪章的基本原则，保卫其所有成员国的自由和安全”。（2）文件认为北约面临的威胁主要来自两方面，一是来自苏联的传统威胁，二是不断产生的各种危机造成的新威胁，但前者重于后者。（3）文件重申了哥本哈根外长会议确定的冷战后北约的四项任务：为欧洲安全与稳定提供不可或缺的基础；为盟国就影响他们根本利益的问题提供磋商论坛；威慑和防御对成员国领土的侵略威胁；维持欧洲战略平衡。

《北约新战略概念》对“域外行动”没有作出明确的规定，因为在北约域外行动的合法性问题上还有不同的看法。1992 年 7 月召开的欧安会赫尔辛基首脑会议通过了名为《变化的挑战》的文件，同意在维和行动方面根据联合国宪章的原则，以个案为基础寻求北约、欧盟和西欧联盟的“支持”。换言之，欧安会可以根据联合国宪章的原则授权北约等组织参加“域外行动”。

欧安会赫尔辛基首脑会议召开之时，联合国安理会刚刚就波斯尼亚—黑塞哥维纳战争通过第 757 号决议，号召所有国家对塞尔维亚和黑山实行禁运。这一决议给了北约在域外合法行动的依据，于是北约决定在亚德里亚海海域实行“海上监督行动”，“监督”联合国安理会决议是否得到遵守。从 1992 年 7 月到 1995 年 12 月，联合国安理会通过了一系列针对波黑战争的决议，从“确保人道主义援助抵达”、“实施空中打击”到派遣“稳定部队”，北约无一例外地积极“参与”，并且根据行动中发现的“问题”全面调整了自己的军事指挥系统。

1998 年 2 月，南斯拉夫境内科索沃阿族分离主义与塞尔维亚警察发生武装冲突，爆发了“科索沃危机”。联合国安理会在此后通过了数个决议，要求冲突双方停火并进行对话，但并未授权任何国际组织和成员国对危机采取行动。当年 10 月 12 日，北约理事“发布命令”，“授权”北约空军对南联盟军事设施实施打击。1999 年 1 月 30 日，北约理事会又作出决定，“北约秘书长可以授权对南斯拉夫联盟共和国土地上的目标进行空中打击”。北约的这些决定完全突破了 1991 年后北约文件的有关规定。

1999年4月23—24日，纪念北约成立50周年的北约首脑会议在美国首都华盛顿举行。会议发表了包括《联盟的战略概念》在内的9个文件，对1991年《北约新战略概念》作出了重要的修改。(1) 关于北约的战略目标，新文件删除了原文件“依据联合国宪章的基本原则”这一句，说明北约已完全抛弃以联合国、欧安会授权作为自己域外行动合法性的依据。(2) 在对安全威胁的判断上，新文件不点名地提到“联盟外强大核力量”依然对北约构成威胁，说明俄罗斯仍被北约确认为威胁所在，但同时强调“欧洲－大西洋地区”内部、周边地区以及从“全球视角”看待可能“对安全和稳定构成问题”的事件都将影响联盟，说明北约未来域外行动的范围还有可能加以扩大。(3) 关于联盟的核心任务，新文件删除了原文件四项任务中的“维持欧洲战略力量平衡”一条，保留了其他三条，显然是不希望授人以柄，影响北约东扩。

北约东扩

1991年7月华约正式解散。同年11月北约罗马首脑会议在确定《北约新战略概念》的同时，也决定成立“北大西洋合作委员会”(简称“北合会”)，邀请苏联、波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚和新独立的波罗的海三国参加当年12月举行的首次特别外长会议。12月19日，北约16国外长和波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚外长联合举行了“北合会”第一次会议，决定建立北约同前华约国家（事实上包括苏联的前加盟共和国）联系机制，扩大合作范围。1992年3月10日，“北合会”接纳独联体11国为正式会员国。

1993年10月，鉴于一些东欧国家提出加入北约的要求，美国建议北约和东欧、独联体国家建立“和平伙伴关系”。1994年1月举行的北约布鲁塞尔首脑会议决定“扩大北约”并签署了《和平伙伴关系计划》。该计划的主要内容有：(1) 尚未参加北约的欧洲国

家均可同北约建立和平伙伴关系；（2）和平伙伴国应在防务和军控方面同北约合作，公布国防预算，向北约开发军事设施；（3）和平伙伴国在受到威胁时可同北约进行磋商，但不承担保护受威胁国领土的义务。俄罗斯明确反对北约东扩，但于1995年5月正式加入北约的"和平伙伴关系计划"。其他参加国还有爱尔兰、阿尔巴尼亚、瑞典、保加利亚、芬兰、爱沙尼亚、奥地利、拉脱维亚、瑞士、立陶宛、土库曼斯坦、罗马尼亚、吉尔吉斯斯坦、斯洛伐克、亚美尼亚、斯洛文尼亚、哈萨克斯坦、马其顿、克罗地亚、乌克兰、白俄罗斯、乌兹别克斯坦、摩尔多瓦、格鲁吉亚、阿塞拜疆等25个国家。

1995年9月，北约提出《关于北约东扩问题的研究报告》，将东扩问题正式提上议程。后来鉴于俄罗斯当年底举行总统选举，为防止"激怒俄罗斯民族主义分子"，北约暂时放缓了东扩的步幅。

1996年3月，美国在捷克首都布拉格召集要求参加北约的东欧国家外长会议，再次提出北约东扩问题，俄罗斯对此作出强烈反应。为了安抚俄罗斯，北约经过多轮突破于1997年5月27日在巴黎同俄罗斯签署了《北约与俄罗斯相互关系、合作与安全的基本文件》。文件决定双方设立常设理事会，举行定期磋商会议；北约承诺限制在东扩新成员国领土上部署的武力，并表示没有计划、理由和打算在新成员国领土上部署或贮存核武器。这份文件的签署建立了被称作"16+1"（北约1999年接纳新成员国后为"19+1"）的机制，并使北约稳步东扩成为可能。当年5月，北约决定成立"欧洲—大西洋伙伴国家委员会"以代替原来的"北合会"，16个北约国家、26个北约和平伙伴国以及塔吉克斯坦成为这个新委员会的成员国。7月，北约马德里首脑会议决定首批接纳捷克、波兰、匈牙利为北约新成员国。1999年3月12日，这三国正式加入北约。而仍然申请加入北约的国家还有阿尔巴尼亚、罗马尼亚、保加利亚、斯洛伐克、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、拉脱维亚、马其顿、立陶宛。

1999年3月24日，俄罗斯由于北约空袭南斯拉夫而宣布冻结

同北约的伙伴国关系并召回了常驻北约的军事代表。2000 年 2 月北约秘书长罗伯特访问俄罗斯后，双方达成了恢复中断近一年联系的协议。2002 年，北约与俄罗斯的关系进一步发展，“19 + 1”机制被“20 机制”所取代——俄罗斯在反恐、防止核扩散、战区导弹防御、军事改革和科技合作等领域享有与北约其他 19 个正式成员国一样的磋商与决策权。北约与俄罗斯关系的改善为冷战后北约第二轮东扩扫清了道路。2002 年 11 月 21—22 日，北约在布拉格举行首脑会议，决定接纳罗马尼亚、保加利亚、斯洛伐克、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、拉脱维亚和立陶宛 2004 年为北约的正式成员。

第四节 冷战后俄罗斯外交的演变

冷战后俄罗斯的对外政策几经变化，按照一般的分期，可以分成如下几个时期：

向西方“一边倒”时期

俄罗斯独立之初，国内政局动荡，经济困难，民族矛盾尖锐，社会问题成堆。面对这些困难，从 1992 年新年伊始，俄罗斯开始推行“休克疗法”和大规模私有化的经济改革。这一改革的政治内涵是打碎既有的社会结构，建立西方式民主政体的社会基础。为了达到改革的经济、政治目标，俄罗斯实行了向西方“一边倒”的政策，力图消除与西方的对抗，融入西方社会，最终得到更多的西方援助。

为了消除与西方的对抗，俄罗斯于 1993 年 1 月在莫斯科同美国签署了《第二阶段削减战略武器条约》（START II），放弃追求战略平衡，同意全部销毁俄罗斯战略武器库中的“王牌力量”——陆基多弹头洲际导弹。俄罗斯还加强了同西欧国家的联系，在东欧撤军、波罗的海问题等方面采取了积极合作态度，1992 年开始与

欧盟政治对话机制。俄罗斯在国际传统联系方面也作出让步，以意识形态划线，切断了与一些持马克思主义倾向政党执政国家的政治、经济传统联系，放弃对第三世界国家反帝斗争的支持。尽管其中一些让步带有战略收缩性质，但在传媒眼中，俄罗斯已经到了对西方几乎凡事说“是”的地步。1992 年 10 月 27 日，叶利钦总统在出席俄罗斯外交部部委会议时对俄外交工作提出严厉批评。他说道：“我们获得了对别国提出的所有议案（不管这些议案对我们是否有利）都说‘是’的盛名。我们在国际舞台上缩手缩脚，经常采取守势，往往忍欺受辱；对别的大国不敢为的事对俄罗斯敢为，我们却对此忍受。”

事实上，俄罗斯对西方的示好并没有达到预期的目的。1992 年，西方曾提出 240 亿美元的援俄计划，实际只兑现 150 亿美元。1993 年，西方又提出了 430 亿美元的援助计划，实际落到俄国人手里的只有 50 亿美元。1994 年和 1995 年，西方援俄速度进一步放慢，直至 1996 年俄罗斯大选前夕，为支持叶利钦连任，西方才提出 102 亿美元的新援助计划。总而言之，在 1992—1995 年间，西方的援助不足承诺的一半。自然，在俄罗斯经济改革一团糟的情况下，200 亿美元的援助并未使俄罗斯社会、经济状况有根本的好转，这也是西方援助减少的重要原因。

最令俄国人失望的是西方 1993 年开始酝酿的北约东扩。在多数俄罗斯人看来，北约东扩是从地缘政治上对俄进行挤压，是把俄置于潜在敌对地位而设置的“防疫线”。1993 年 11 月 2 日，叶利钦总统主持俄联邦安全会议通过了《俄罗斯联邦军事学说的基本原则》，放弃了前苏联在 1982 年提出的“不首先使用核武器”的承诺，加大了俄军对外威慑的力度。北约东扩从根本上动摇了俄对西方的看法，成为对双方关系影响重大但又难解的矛盾焦点，也使俄对西方“一边倒”的政策归于失败。

“多极化外交”时期

1996 年 1 月 9 日，普里马科夫出任俄罗斯外长。1998 年 9 月，普里马科夫担任政府总理（普升任政府总理后他的副手、俄外交部第一副部长伊戈尔·伊万诺夫继任外长至今），直到 1999 年 5 月被解职。

普里马科夫上台后对俄罗斯外交政策做出重大调整。这一调整表现在两方面：一是提出多极化外交思想，主张把俄罗斯的利益同西方的利益区别开来，奉行独立自主的外交政策并恢复俄罗斯传统的国际联系；二是在俄罗斯与西方的关系中，力图通过协议形式划分一条使双方利益均不受损害的界限，实现双方关系稳定。

普里马科夫上台之初就提出了“世界向多极化过渡”的政策概念，认为两极世界解体后世界正在向多极化趋势发展，西欧、日本、中国都显示出成为独立一极的潜力，俄罗斯外交的任务就是稳定世界局势，促进多极化的发展。在他的建议下，叶利钦总统在 1997 年和 1998 年的国情咨文都把建立以多极化的国际关系体系作为俄罗斯对外政策的目标。根据普里马科夫的思想，俄罗斯外交部于 1996 年 11 月提出了俄外交工作的五大政治任务：“第一，保持和加强俄罗斯在正在形成的多极世界中的经济和军事力量中心的作用；第二，加强地区稳定，防止和解决地区冲突，特别是靠近俄罗斯边境地区的冲突；第三，首要的任务是在独联体的基础上建立一体化的联合；第四，建立让俄罗斯的利益得到应有保障的新型的欧洲安全模式；第五，从经济利益出发，在国家经济区域、滨海地区和全球维护俄罗斯的利益。”

普里马科夫担任外长后就开展了积极的多极化外交实践活动。

首先是谋求与法国、德国建立特殊伙伴关系。俄国领导人与法、德领导人频繁互访，签署了一系列密切双边关系的政治、经济文件。1997 年 10 月，叶利钦总统在欧洲委员会首脑会议期间，提出欧洲自己管理欧洲的“大欧洲”思想，并建议俄法德三国领导人

建立年度会商机制，得到法、德赞同。俄罗斯的目的是要在与西方的关系中，利用欧洲国家与美国的利益差异，撕开一道缝隙，加强俄在欧洲的地位，削弱美国的影响。

在巴尔干地区采取了支持南斯拉夫的立场。1996 年初俄罗斯宣布退出了对波黑塞族的制裁。5 月，普里马科夫同南外长会谈后呼吁国际社会取消对南制裁，并推动联合国安理会于 10 月取消了对南制裁决议。1998 年，科索沃问题凸显，俄罗斯站在南斯拉夫一边。3 月，普里马科夫访南时提出了解决科索沃危机三原则：(1) 维护南联盟主权和领土完整；(2) 给科索沃最大程度的自治权；(3) 和平解决危机。对后来以美国为首的北约借科索沃问题对南斯拉夫发出的武力威胁和侵略性打击，俄罗斯持坚决反对态度。

普里马科夫本人是中东问题专家，在他任职期间，俄罗斯重返中东。1996 年 10—11 月，普里马科夫访问叙利亚、黎巴嫩、埃及、以色列、巴勒斯坦和约旦。此后巴、伊、黎、埃领导人先后对俄罗斯进行了回访。普里马科夫表示：俄罗斯作为马德里中东和会主席国之一，愿同阿拉伯国家加强关系，并为解决该地区争端发挥积极作用。俄罗斯还力主国际社会放松直至取消对伊拉克的制裁。

普里马科夫任职期间还积极开展了对亚太地区的外交。1996 年 4 月，叶利钦总统访华，两国间正式确立“战略协作伙伴关系”。1997 年 4 月，江泽民主席访问俄罗斯，同叶利钦总统签署了《关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》。1997 年，日本首相桥本龙太郎访俄，两国首脑推出“叶利钦—桥本计划”，即联合开发远东经济项目合作计划，并建立外长定期磋商机制，两国关系的氛围有了较大的改善。1996 年，俄罗斯副总理访问朝鲜，两国关系得到一定程度的修复。俄罗斯和越南政府首脑、部长和议会领导人多次互访，先后就经济合作、建立全面伙伴关系、俄罗斯继续租借金兰湾基地达成多项协议。1997 年 11 月，俄罗斯加入亚太经合组织。俄罗斯与印度传统的政治关系和军事合作也有了新发展，普里马科夫还曾提出建立“俄中印三角战略联盟”的构想。

此外，普里马科夫任职期间还加强了对中、东欧国家的工作，

力图通过双边互访加强联系，从政治上减少波、匈、捷加入北约所带来的负面影响，在经济上恢复合作关系。他还对长期是俄罗斯外交死角的拉丁美洲开展了外交活动。1997 年 11—12 月，普里马科夫访问拉美七国，并在中美洲国家首脑会议期间会晤多个国家外长。

普里马科夫任职期间的另一项外交举措是力图制止北约东扩，稳定与西方、特别是同美国的关系，保持俄罗斯在欧洲问题上的重要地位。为此，他提出西方应当同俄罗斯建立“平等伙伴关系”并提出建立“平等伙伴关系”所必须遵循的五项基本原则：（1）双方进行磋商；（2）未经磋商双方不得采取任何行动，决不要给对方造成一种既成事实的状况；（3）如果一方考虑采取可能给对方造成影响的措施，那就应该事先通知对方；（4）双方恪守达成的协议；（5）如果双方达不成一致意见，仍应设法寻找双方均可接受的解决方案。普里马科夫提出这些行为规范，一是要用协议将俄罗斯同西方的关系确定下来，二是要为双方关系标定一些不可超越的界限。

普里马科夫任外长初期曾坚决反对北约东扩，但 1996 年 9 月意识到北约东扩难以阻挡时，便开始转变策略，以默认波、匈、捷三国加入北约为条件，换取北约同意签署使双方关系得以稳定的协议。1997 年 5 月底，《俄罗斯与北约相互关系、合作与安全基本文件》在巴黎正式签署。该文件承诺俄罗斯和北约互不把对方视为潜在敌人；双方有义务在国际关系中不使用武力和用武力相威胁；设立俄罗斯和北约联合常设理事会，建立紧急事态磋商和各级别定期会商机制，双方不享有以任何方式否决另一方行动的权力；北约没有计划在其新成员国领土上部署或存放核武器；北约将主要采取组织协作，而不是采取增加自己在新成员国境内驻军的做法，来实施在北约范围内进行集体防御的措施。普里马科夫的意图是通过该文件标定一条俄罗斯和北约都不得逾越的界限，制止北约进一步东扩，但西方并不买账。北约在利用该文件完成了第一阶段东扩任务后一个多月就重申“北约仍向新成员敞开大门”。普里马科夫外交有得有失。多极化外交思想的提出是俄罗斯外交的一大进步，但他

未能用标定界限的办法达到制止北约东扩的目的。俄罗斯政界人士在评论其失误时指出，普里马科夫的根本问题在于对俄“自身能力估计过高”，造成目标与手段之间失衡，结果使俄外交陷入被动的境地。

普京的“务实外交”

1999年底，叶利钦突然宣布辞去总统职务，由当年8月刚刚担任政府总理的普京代行总统职务。2000年3月，普京在大选中获胜，5月7日正式担任俄罗斯第三届总统。

普京对俄罗斯积弱的现实及其在世界上的位置保持着清醒的认识。他说：“俄罗斯正处于最困难的一个时期。可以说最近200—300年以来，俄罗斯第一次面临处于第二梯队国家、有时甚至是第三梯队国家的实际危险。”

普京此说并非危言耸听。自1991年苏联解体以后，俄罗斯经济即进入了持续七年的严重衰退。尽管1999年3月以来俄罗斯经济保持了持续增长的势头，但由于经济基础十分薄弱，俄罗斯经济面临的困难仍是十分严峻。在整个20世纪90年代，俄罗斯的国内生产总值几乎下降了50%，目前的国内生产总值仅相当于美国的十分之一，中国的五分之一。俄罗斯的人均月工资相当于82美元，而占总人口35%—40%的5100万左右的人口生活在贫困线以下，即每月最低生活费在38美元以下。

俄罗斯的外债也达到天文数字。俄继承了原苏联所欠西方的800多亿美元外债，到2000年年初，外债总额升至近1700亿美元，净增800多亿，扣除“伦敦俱乐部”（由西方商业银行债权人组成）减免的106亿，实际外债余额接近1600亿美元。在新增的800多亿美元债务中，外国贷款大约为400多亿，其余则是本息滚动造成的。1999年俄罗斯的国内生产总值约合2300亿美元，外债总额相当于这个数字的65%。

经济的持续衰退和外债的大量增加导致了军事实力的下降。尽

管俄罗斯仍然拥有120万人的常规部队，位列世界第三，但是由于20世纪90年代旷日持久的经济危机，军事预算急剧减少，2000年的军事预算比1994年下降大约3/4，而预算中大约70%的开支又用于供养武装力量，致使项目拨款严重短缺，军工科研、试验和生产都受到严重影响，新式武器和技术装备的比重已经减少到20%，不采取有效的措施，五年后将下降为5%。从核力量上讲，俄罗斯无疑仍是惟一可以和美国进行抗衡的超级核大国，在美国真正部署国家导弹防御体系之前，这种平衡不会彻底打破。叶利钦时期俄罗斯之所以修改军事学说，恢复首先使用核武器的威慑政策，军事实力的这种变化是一个重要的因素。

国家根本利益的认定总是以国情认知和国力定位为基础的，这既是普京外交思维的一个根本出发点，也是普京外交思维现实主义原则的一个根本体现，即对俄罗斯有一个相对客观的历史定位。基于此，普京提出“俄罗斯联邦成功的外交政策应当建立在使其目标与实现目标的可能性保持平衡的基础之上”。

从2000年初到2002年底，普京为俄罗斯外交确定了一些重要的原则，主要有：（1）内部目标高于外部目标，俄罗斯的国际地位取决于俄能否成功地解决自己内部的问题；（2）经济领域里的国家利益是最重要的国家利益；（3）继续实行多极化外交；（4）俄罗斯在国际事务中将坚持独立的立场，但不寻求单边对抗、特别是不同美国对抗。

1999年10月，俄罗斯军队再次向车臣非法武装发起地面进攻。普京代行总统时，这场战役尚未结束。2000年2月，俄军攻占车臣首府格罗兹尼。3月9日，普京顶住欧盟攻击俄罗斯在车臣“侵犯人权”的巨大压力，坚持只要车臣非法武装不被彻底消灭，俄军就不会完全撤出车臣。在其后两年多的时间里，车臣武装分子先后在莫斯科制造了数起大规模的恐怖主义爆炸事件和绑架人质事件，普京都下令予以坚决回击，而不理睬欧盟国家的无端指责。

为了改善国家的经济状况，普京顶住军方压力，下决心不再租用设在越南金兰湾的军事基地和设在古巴的电子侦听站。2000年

普京先后访问了韩国和朝鲜，提出了开通朝鲜半岛南北铁路，经俄罗斯西伯利亚铁路线沟通东亚与欧洲陆上交通，以及输送西伯利亚石油到东亚的方案，得到了有关各方的积极重视。

普京主张东西方平衡，欧亚并重的外交，积极扩大俄罗斯同亚洲国家的联系，除朝韩外还先后访问过中国、日本、蒙古、印度等亚洲国家。普京还遍访西欧大国，改变俄罗斯过去在欧盟之间“打楔子”的传统政策，主张俄欧美三方合作，密切了与法国和德国之间的合作。

2001 年乔治·W·布什就任美国总统以后，推行单边主义政策，积极推动部署俄罗斯一贯坚决反对的导弹防御系统。美国政府一方面通过外交途径在国际社会大造舆论，另一方面频繁进行导弹拦截试验。2001 年 8 月 23 日，布什总统宣布，1972 年美苏签署的《反弹道导弹条约》阻碍了美国“维护和平”能力的发展，美国将按照自己的时间表，在认为方便的时候退出这一条约。俄则反复强调《反导条约》是维护世界战略稳定的基石，因此应当予以维护。“9·11 事件”发生后，俄罗斯在美国打击塔利班的军事行动中，不仅向美提供了必要的协助，而且还积极与中亚国家协商，支持它们向美提供军事基地。然而，美国对导弹防御系统和《反导条约》的立场，并没有因为“9·11 事件”而改变。2001 年 12 月 13 日，布什宣布美国正式退出《反导条约》。普京在布什宣布退出条约后发表声明指出，“这是一个错误，但并不意外”，这是因为俄罗斯对美国可能退出《反导条约》已有了充分的思想准备。事实上，《反导条约》的废止对俄罗斯的国家安全并不构成威胁。因为俄罗斯不仅拥有独立的导弹防御系统，而且还有足够的导弹进攻能力。俄现有的导弹至少有两种可以打破美国的导弹防御系统：白杨—M 可以改装成 3 个弹头；SS—H—23 甚至可以装 4 到 10 个弹头，导弹升空以后能同时打击 10 个目标，几乎无法拦截。

普京担任总统后的俄罗斯外交，因为其理念和实际行动，被人称为“务实外交”。

第十四章

冷战后的亚太地区形势

两极格局解体后，长期受“冷战”抑制的国家间边界领土争端和民族宗教矛盾在巴尔干、非洲、中东和拉丁美洲等地区凸显出来，造成了严重的政治争端和武装冲突。相比之下，除中亚地区外，亚洲－太平洋地区保持了相对稳定，这与该地区大多数国家彼此间加强对话，寻求合作是密切相关的。

第一节　APEC 的建立与发展

1989 年 11 月成立的亚太经济合作组织（APEC）是一个旨在加强地区经济合作的官方论坛和磋商机构。随着成员国的增加与对话的深入，这一组织在加强经济合作方面已显示出良好的前景。

APEC 的建立和中国代表权问题

一般认为，亚太地区经济合作的设想源于日本学者于 1965 年提出的建立“太平洋自由贸易区”（PAFTA）的倡议。后经日本政府支持，太平洋盆地经济理事会（PBEC）与太平洋贸易和发展会

议（PAFTAD）这两个非官方的论坛组织先后得以建立，成员大多是来自亚太发达国家的财界人士和学者。1981年，在日本、澳大利亚等国的倡议下，又建立了太平洋经济合作理事会（PECC），成员包括美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、东盟六国和韩国，构成了新的“官、产、学”“三位一体”的研讨群体。中国于1986年成为该组织的成员。

然而，在许多人看来，PECC仅仅是一个没有“契约关系”的“共同体”，不代表有关国家政府，没有决策权，所以还不“适应”太平洋经济“集团化”的需要。1988—1989年，美日澳等国政要先后提出了建立亚太地区“政府间论坛”的建议，并于1989年11月6—7日在澳大利亚首都堪培拉召开了由美、日、加、澳、新、东盟国家、韩国的外交部长和经贸部长参加的会议，决定正式成立亚太地区经济合作组织（APEC）。会后发表的有关文件确定APEC性质为“双部长”参加的年度“部长级论坛”，宗旨是通过进一步开放本地区的贸易体制来促进经济繁荣，但“不应朝着组成一个贸易集团的方向发展”；会议承认APEC成员间存在“多样性”，即承认本地区社会经济制度以及现阶段发展水平的不同；会议还确定了“协商一致”原则，并同意根据经济联系的密切程度接纳来自本地区的新成员。

1990年7月，APEC在新加坡举行了第二届部长级会议。会议提出：“技术转让是经济发展的一个至关重要的组成部分”，并决定成立“投资和技术转让”、“多边人力资源开发”等七个项目工作组来促进APEC经济技术合作。会议还特别提到接纳中国、中国台北和香港作为APEC新成员的问题，希望这一问题能在APEC第三届部长会议、即汉城会议召开时或会后不久得到解决。

APEC成立之时，正值两极格局开始解体、世界向多极化局面过渡之初，所以亚太发达国家争夺本地区领导权的斗争也较以往更加激烈。美国布什政府提出建立“扇形辐射结构”的太平洋共同体的设想，企图以美国为中心构筑冷战后在亚太地区的政治、经济、安全“新秩序”，从而确保美国在这一地区的“领导地位”。针对美

国方面的设想，日本政要则提出要构筑以日本为核心的“东亚经济圈”，作为自己与西欧、北美竞争的后方基地。亚太地区集中了世界2/3的国民生产总值和大约3/4的人口，加强该地区各国的经济合作对于推动全球的经济、贸易发展无疑是十分必要和有益的。然而，亚太地区国家不仅民族、文化差异较大，而且社会制度不同，经济发展水平悬殊，因此不适合在短期内建立类似欧洲共同体或北美自由贸易区那样相对紧密的经济合作实体。特别是，亚太国家间存在着现实的政治和意识形态分歧，以及历史遗留下来的领土争端。如果在发展合作方面不循序渐进，将政治、安全安排与经济合作混作一团，企图一蹴而就，势必破坏地区稳定，最终破坏地区经济持续稳定发展的势头。因此，相对于美日要求建立紧密型共同体的主张，中国政府一贯认为，作为一个松散官方论坛和协调机构的APEC更能适应在亚太地区发展经济合作的客观要求。

改革开放后的中国是亚太经济发展的一支不可忽视的生力军。中国不仅为地区经济的繁荣和发展提供了广阔的市场，而且其经济稳定的增长势头亦成为整个亚太地区经济增长的重要支柱力量。显然，没有中国的参与，APEC的作用和能力就将受到限制，其根本使命也就无法完成。然而，中国作为成员国参加APEC的工作最初也面临一些障碍。除了当时某些国家对中国国内局势的无端指责外，台湾地方当局企图以国家身份加入该组织是问题的要害所在。

1991年10月2日，在APEC于韩国汉城召开第三届部长会议前夕，中华人民共和国外交部国际司司长同担任APEC高官会议主席的韩国外交官达成《谅解备忘录》（MOU），在“注意到中华人民共和国关于世界上只有一个中国以及区分主权国家和地区经济”的前提下，达成如下协议：(1) 台湾当局应以“中国台北”的名义加入APEC，香港在回归后其称谓将改为“中国香港”；(2) 台湾参加APEC会议的“官员”，属经济部门的不得高于“部长”级，属政治部门的不得高于“司长”级；(3) 通过换文，中国方面提出，为保证APEC工作顺利以及各成员的方便，将不在台湾举行APEC会议，韩国方面承诺将中方立场周知APEC成员。APEC吸

收中国、中国台北和香港成为其成员，不仅使该组织的成员在当时增加为15个，也使这个政府间组织在促进经济合作方面跨入了一个新阶段。

1991年11月11—14日，中国国务委员兼外交部长钱其琛和外贸部长李岚清率团出席了在汉城举行的APEC第三届部长会议，并阐述了中国政府就APEC的未来发展乃至整个亚太地区经济的发展进一步深化的主张和建议：(1) 多样性。中国认为，鉴于亚太地区经济、政治的多样性，APEC在相当长的一个时期内还应保持其作为一个松散性官方论坛和协调机构的地位，而不应急于转变成制度化的合作机构或共同体。(2) 开放性。APEC的宗旨是坚持开放性的多边贸易体制，因此开放性不仅应成为亚太经济合作的特点，也要对区域外的国家实行非歧视性的政策。(3) 互利性。亚太国家经济发展水平悬殊，由此形成不同特征的垂直分工。这种垂直分工所形成的互补性是当前亚太地区经济合作的重要基础，在现实中有其积极的意义。然而，如果这种垂直分工局面长期存在下去，也将阻碍国家间经济合作的发展，所以发达国家应通过投资和技术转让帮助后进国家提高技术水平和产业层次，逐步使水平分工成为未来亚太经济合作的基础。

APEC第三届部长级会议通过了被称之为APEC临时章程的《汉城宣言》，中国关于促进亚太经济合作的多样性、开放性、互利性原则得到采纳。《汉城宣言》指出，APEC的宗旨和活动范围是就促进亚太经济合作交换信息和进行磋商；它将“遵循开放性对话和协商一致原则，对所有参与者平等相待”；并坚持互利原则，“适当考虑发展中经济体的需要”。会议决定建立高级官员，简称“高官”会议，负责根据部长会议决定的方案开展工作。

1992年9月在曼谷召开的APEC第四届部长级会议决定在新加坡设立该组织的常设机构——秘书处（已于1993年2月12日正式设立），还同意设立一个由各国专家组成的“名人小组”（EPG），负责对该组织2000年的远景规划提供建议。不少人认为，APEC的这些决定已使该组织由论坛机构向“机制化”迈出了“关键性的

一步”、随之而来的是有关召开 APEC 领导人非正式会议的争论。

APEC 领导人非正式会议

1991 年 2 月 15 日，美国、加拿大和墨西哥宣布，三国已就建立北美自由贸易区（NAFTA）达成共识，并将就协议细节展开谈判。1992 年 10 月 7 日，三国草签了北美自由贸易区协定，决定在协议生效后的 15 年内逐步取消区内贸易限制，实现资金、劳动力的自由流动。三国还决定在一年内正式签订这一协定，并于 1994 年 1 月 1 日付诸实行。NAFTA 是以美国为核心的地区经济集团，它的建立对进一步增强美国的实力无疑将产生重大影响。就是在这种情况下，美国新任总统克林顿于 1993 年 7 月 7 日在日本东京发表演讲，鼓吹亚太国家和美国建立“新太平洋共同体”，由美国全面参与亚太经济发展，实现美国主导下的亚太多边安全机制，促使亚太各国“民主化”。不久，他又借助美国作为 APEC 第五届部长级会议东道国的身份，邀请各成员领导人到美国西雅图举行领导人非正式会议，讨论该组织的发展问题。

克林顿的建议旨在夺取亚太地区政治、经济发展的主导权，这充分表现在会议前夕由美国为主席的“名人小组”散发的《走向亚太经济共同体》展望报告和美国政府散发的领导人《经济展望声明》草案中。在这两份文件中，美国企图将 APEC 缩写字母“C”代表的“Cooperation”（合作）变为“Community”（共同体），这不能不引起许多亚太国家的疑虑。马来西亚总理马哈蒂尔拒绝参加领导人非正式会议，许多发展中成员的领导人和代表在会前和会议期间也发表了不同的主张，这使克林顿不得不退而求其次，同意将原来的“共同体”（Community）一词中的“C”换为小写“c”，从而使该词具有“大家庭”一词的含义。在最后通过《经济展望声明》前，克林顿又不得不同意将原来声明最后一句“承诺要建立一个亚太大家庭”（committed to building an Asia－Pacific community）

of community)，实际是承认了领导人非正式会议的务虚性质。

关于APEC领导人非正式会议，还存在一个中国台北方面何人与会的问题。中美双方经过多次磋商，最终达成了后来被称作“西雅图模式”的共识，即：维护APEC的有关谅解，尊重主权国家代表与地区经济代表的区别；台湾作为地区经济体，其参加APEC领导人非正式会议的代表不得超过“部长”级。

1993年11月20日，第一次APEC领导人非正式会议在美国西雅图举行，来自澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、中国、日本、泰国、新加坡、菲律宾、文莱、印度尼西亚和韩国的国家元首或政府首脑出席了会议，中国台北和香港的有关人士也列席参加。会议着重讨论21世纪亚太经济发展的前景、促进经济合作的国内和区域间优先领域、以及促进区域间经济合作的措施与机制这三个议题。中国国家主席江泽民在会上作了三次发言，强调亚太各个国家和地区经济发展的多样性，因此应制定符合各自实际情况的发展战略；只有各个国家和地区把本国的事情办好了，区域经济合作才有基础，才会具有活力；他还强调，APEC应是一个开放的、灵活的、生动活泼的、较为宽松的经济合作论坛和磋商机构，而不应成为一个封闭的、机制化的经济集团。江泽民主席的这些主张博得了不少与会者的赞同。会议结束时发表的《经济展望声明》强调了加深“开放和伙伴精神”的重要性，同时发表的《贸易和投资框架宣言》也强调了开放式的多边贸易体系是本地区经济发展的基础。会议决定接纳墨西哥和巴布亚新几内亚为APEC的新成员，并批准智利于1994年加入该组织。自西雅图首次领导人非正式会议后，APEC每年都在部长级会议后举行领导人非正式会议，因而后者也成为APEC的最高级别会议。

1994年11月在印尼雅加达召开了APEC第六届部长级会议，随后又在茂物召开了APEC第二届领导人非正式会议。会议发表的《茂物宣言》为APEC明确了实现本地区贸易和投资自由化的方向，提出发达成员不迟于2010年、发展中成员不迟于2020年实现贸易与投资自由化的时间表，确立了亚太经济合作的远景目标。会议没

有接受美国等成员提出的单一时间表方案，肯定了亚太经济合作的多样化和灵活性原则；同时又为APEC的未来规划了美好的蓝图，因此是APEC发展进程中的一个里程碑。

APEC第七届部长级会议和第三届领导人非正式会议于1995年11月在日本大阪举行。这是一次落实《茂物宣言》提出的贸易和投资自由化目标的会议，以美国、澳大利亚、新西兰为首的某些发达成员在活动方式和时间表问题上与发展中成员展开了激烈的争论。发达成员坚持“全面协调与合作”的集体行动方案，要求加速实现贸易和投资自由化，提前完成时间表规定的进程。发展中成员则认为应当根据各个成员经济发展的不同水平和现实情况实行自主和单边的行动计划，以不同的速度逐步放开对商品、服务和资本的限制。经过东道国日本的斡旋，会议最后确定了“协调的单边主义”和“允许一定灵活性”的原则，在一些重要领域达成了共识。会议制定的《大阪行动议程》写入了包括非歧视性、同时启动和不同时间表在内的九项原则，明确了各成员以积极的单边行动实施贸易、投资自由化的15个具体领域，以及加强经济技术合作的13个方面。尽管会议的成果尚有不尽人意的地方，但正如会议最后发表的《大阪宣言》所说：“在西雅图会议上，我们编织了建立亚太经济共同体的宏伟理想；在茂物会议上，我们确立了亚太经济合作的远景目标；在大阪会议上，我们则把理想和目标变成了现实的行动阶段”。

1996年11月，APEC第八届部长级会议在菲律宾的马尼拉举行，随后又在苏比克湾召开了第四届APEC领导人非正式会议。会议批准了《马尼拉行动计划》和《经济技术合作原则框架宣言》这两个重要文件，还发表了题为《从憧憬到未来》的宣言。会议对成员间的经济技术合作给予了应有的重视，提出了有别于传统发展援助的“共同投入、共同得益”原则，确定了325个合作项目。会议期间还同时召开了有500多名亚太地区工商人士参加的“APEC商业论坛”，强调了加强政府与私人部门合作，共同推进贸易投资自由化和经济技术合作的重要性。会议的宣言还提到促进各成员国或

地区人民相互联系的问题，支持有关成员简化海关手续以促进教育和商业部门人员往来的举措。会议开始前，美国凭借自己在信息技术领域占有绝对优势的地位，向会议提出到2000年取消信息技术产品关税的建议，并企图借APEC来压世界贸易组织（WTO）在全球范围内削减信息产品关税。美国的建议遭到发展中成员的抵制，原因正如江泽民主席在会议上所指出的："这个领域的自由化，很难按照一个时间表来推动，在产品范围上也需要足够的灵活性。而且，促进信息技术的流动，不仅仅是降低关税的问题，还需要努力消除技术转让的障碍。"会议后来本着求同存异的原则，在措辞上要求WTO达成到2000年"大幅度""削减"信息技术产品关税的协议，而不是把2000年当作"取消"全部关税的最后期限。

1997年11月，在加拿大的温哥华召开了APEC第九届部长级会议和第五届领导人非正式会议，中国香港特别行政区首任行政长官董建华第一次参加了有关会议。根据计划，会议原准备重点审议和协商各成员的单边行动计划，同时研究私人部门作用、环境保护等多项问题，但该年7月开始爆发的东南亚金融危机使得会议不得不对金融问题进行深入的讨论。会议表示，各方均认识到在金融领域推进合作的必要性，并表示要共同努力战胜危机。会议一致欢迎中国在2001年举办第十三届APEC部长级会议和第九届领导人非正式会议，地址定在上海。会议还吸收俄罗斯、秘鲁、越南为正式成员，但同时决定此后十年不再接纳新成员。

1998年11月在吉隆坡召开的APEC第十届部长级会议和第六届领导人非正式会议有两个特点：一是发展中成员在保持贸易投资自由化发展势头的同时，要求将工作重点放在经济技术合作，特别是人力资源开发和掌握未来技术方面；二是面对严重的金融危机，发展中成员普遍希望APEC能在这方面有所作为。

1999年在新西兰，2000年在文莱先后召开了APEC第十一、第十二届部长级会议和第七、第八届领导人非正式会议。在文莱召开的APEC会议决定2001年10月在中国上海举行APEC第十三届部长级会议和第九届领导人非正式会议。

2001年10月21日，APEC领导人第九届领导人非正式会议在上海成功举行，会议召开前不久，美国发生了“9·11事件”，因此这次会议发表的领导人宣言指出：“我们需要就反对恐怖主义传达清晰而强烈的信息。”会议还通过了《反恐声明》，指出：“恐怖主义对亚太经合组织倡导的自由、开放和繁荣目标，对各成员信奉的价值观也构成了挑战。”会议还通过了《数字APEC战略》和《上海共识》。后一个文件提出了实施单边行动计划和集体行动计划相结合的思路，鼓励一些成员先行一步，率先实施贸易投资自由化的具体行动。

2002年10月26日，APEC第十四届部长级会议和第十届领导人非正式会议在墨西哥的洛斯卡洛斯举行。江泽民主席在访问美国同布什总统举行中美峰会后出席了这次会议。

APEC是在新的历史条件下、适合亚太地区多样性特点而发展起来的经济合作组织，并在实际运行中创造了独具特色的“APEC方式”，即承认多样性，强调灵活性、渐进性和开放性，确认在实施贸易投资自由化的过程中以各成员的单边行动为主，辅之以必要的集体行动，主张协商一致和自主自愿行事。几年来的实践证明，这种方式是行之有效的。如果不加区别地强求一致，则不仅欲速不达，而且还可能出现适得其反的结果。

第二节　冷战后的东北亚

朝鲜半岛局势事关东北亚的和平与稳定。朝鲜战争结束后，朝鲜半岛长期处于武装对峙的局面，摩擦、冲突时有发生。7000万朝鲜人，不论是居住在北方还是南方，都有一个心愿，那就是早日结束敌视和对抗，实现和解与合作，最终实现民族的和平统一。1972年7月4日，朝鲜半岛北南双方发表了强调“自主、和平统一、民族大团结”三项原则的联合声明。随后，虽有时断时续的多层次、多渠道的会谈和接触，但直到两极格局解体的前夕，双方关

系并无根本变化。

朝鲜半岛的核危机

1988年11月，朝鲜总理李根模致函韩国总理李贤宰，建议举行北南高级政治军事会谈。在取得韩国方面同意后，从1989年2月至1990年7月，双方共举行了8次副部长级预备性会谈。会谈期间，由于南方逮捕访问北方的文益焕牧师和美国与韩国进行"协作精神"大规模军事演习，预定的会面曾两次中断。1990年7月，对话恢复，双方经相互让步，在当月26日达成了举行总理会谈的协议。

1990年9月4日，朝鲜政府总理延亨默率团从板门店越过军事分界线抵达汉城，同以韩国总理姜英勋为首的南方代表团举行"北南高级会谈"第一次会议。延亨默一行沿途受到100万韩国群众的欢迎，会谈也引起国际社会的广泛注意。在会谈中，北南双方都就消除政治军事对峙状态提出了各自的方案。北方认为最迫切的问题是：北南以一个席位加入联合国；美韩停止"协作精神"军事演习；南方释放因访问北方被逮捕的人士。南方则认为应当首先就"建立军事信任措施"和裁军，以及"实现多方面交流合作"达成协议。尽管这次会议未取得实质性的突破，但双方各自阐明了自己的观点，增进了相互了解，因此为后续会谈打下了基础。

1990年10月16日，韩国总理姜英勋率团抵达平壤，开始同延亨默举行第二次会谈。会谈期间，朝鲜国家主席金日成接见了姜英勋，明确提出了用"一个国家、一个民族、两种制度、两个政府"和"谁也不吃掉谁，谁也不被谁吃掉"的原则解决北南关系的主张。金日成主席还表示，如果总理会谈取得成功，他愿意同当时的韩国总统卢泰愚举行最高级会谈。

朝鲜半岛的和平与稳定事关整个东北亚的安全形势，因此与前苏联（俄罗斯）、美国、日本和中国的利益密切相关。韩国总统卢泰愚上台执政不久就提出了"北方战略"，希望与苏联改善关系。

经金泳三先后以在野的统一民主党总裁和执政的民主自由党最高委员身份两度访苏后，1990 年 6 月，卢泰愚与苏联领导人戈尔巴乔夫在美国旧金山会晤，同年 10 月两国建立了大使级外交关系。

在韩苏关系改善的同时，朝鲜与日本的关系也出现重大变化。1990 年 9 月，以当时日本执政的自民党实力人物金丸信为团长、最大的在野党社会党副委员长田边诚为副团长的日本自民党－社会党代表团访问了平壤，同朝鲜劳动党总书记金日成举行了会谈。三党在会谈后发表的联合宣言中，敦促朝日两国政府就关系正常化举行谈判。此后，朝日两国政府官员举行了两轮预备性会谈，并决定在 1991 年 1 月正式举行关系正常化的谈判。

韩苏关系的改善，特别是朝日关系的改善使得一贯以世界霸主自居的美国大为不满。就在朝鲜半岛局势趋向缓和的情况下，美国中央情报局却别有用心地公布了一组卫星照片，声称朝鲜正在其所辖的宁边地区建造两个用于核目的的石墨反应堆，其所生产的钚可用以制造原子弹。美国公布的这些消息不仅造成朝日关系正常化谈判流产，也使朝鲜半岛双方的会谈在 1990 年 12 月举行了第三次会议后陷于中断。

北南双方官方会谈的中断并没有阻止民间人士的往来。1991 年，北南乒乓球、足球运动员联合组队参加国际大赛并且取得好成绩，极大地鼓舞了双方人民之间的交流与合作。北方宣布开放罗津、先锋两港为经济开发区，亦为南方工商界赴北方投资创造了条件。特别是，在有关方面的协助下，北方采取灵活政策，在 1991 年 9 月 17 日使朝鲜与韩国同时以各自身份加人联合国，这都为恢复“北南高级会谈”创造了条件。10 月 22 日，中断了 10 个月的第四次会议终于又在平壤复会。

1991 年 12 月 13 日，朝鲜半岛北南双方的第五次高级会谈取得重大突破。双方总理在汉城确定了《关于北南和解、互不侵犯与合作交流协议书》，表示相互承认和尊重对方的社会制度，在政治、军事上结束敌视与对抗，用对话和协商方法解决分歧与争端，把停战状态转变为巩固的和平状态，以及设立办事处和各种分科委员

会，全面进行经济与开发、交通、科技教育、文化艺术、体卫环保、新闻出版领域的合作交流，实现离散家庭的往来和互访等。12月31日，双方又在板门店签署了《关于朝鲜半岛无核化宣言》，美国和韩国表示要撤走全部部署和贮藏在朝鲜半岛的核武器，并同意暂停一年一度的“协作精神”联合军事演习；朝鲜也表示同意由国际原子能机构（IAEA）对其核设施进行检查。不久，美韩宣布它们已完成了在《宣言》中所作的承诺，朝鲜也于1992年1月30日与国际原子能机构签订了《核安全保障措施协定》。1992年2月19日，双方总理在平壤举行的第六次会谈中互换了上述文件的正式批准文本，并宣布立即生效。双方和签署了《关于组建北南高级会谈小组委员会协议书》，成立了政治、军事、交流与合作三个分科委员会。双方还就组建核控制共同委员会进行了磋商。

在经历了长期敌对和互不信任的历史后，朝鲜半岛北南双方会谈取得突破性进展，这对双方开展合作，维护本地区安全与和平都是具有重大意义的，因此受到了国际社会的普遍欢迎。协议的达成对于双方改善各自同有关大国的关系也起了积极作用。1992年8月，中国与韩国建立了大使级外交关系。与此同时，朝鲜与美国也在纽约开始了资深官员的会谈。

“冰冻三尺，非一日之寒”。朝鲜半岛局势虽然出现重大转机，但和平进程的发展也并非一帆风顺。从1992年5月起，国际原子能机构对朝鲜的核设施进行了六次检查。调查结果表明，朝鲜的核技术尚处于初级阶段。美国对这一结论持怀疑态度，因此迫使国际原子能机构于1993年2月25日通过决议，要求朝鲜接受对宁边地区的“特别检查”。决议还要求朝鲜在一个月内作出答复，否则将对其实施经济制裁。同时，美国要求日本和韩国在朝鲜核问题解决前不得改善与朝鲜的关系。

面对美国的巨大压力，朝鲜方面也于3月12日作出了强烈反应。朝鲜认为，国际原子能机构要求对与核设施毫无联系的北方军事基地进行“特别检查”，这是对朝鲜“民族自主权和国家安全的威胁”。为此，朝鲜宣布退出《核不扩散条约》，这一决定将在3个

月后，即6月12日生效。同时朝鲜也表示，其“实行和平利用核能的政策没有改变”，退出核不扩散条约是“被迫的”“自卫性措施”。

朝鲜退约之举使美国和不少国家感到震惊，也使朝鲜半岛局势骤然紧张起来。美国已有在朝鲜半岛进行大规模战争的代号为“OP5027”的作战计划，又宣布恢复美韩“协作精神”联合演习，并调遣海军进入东北亚海域，造成了朝鲜半岛剑拔弩张的紧张气氛。在双方极度对峙的情况下，中国的斡旋为缓解紧张局势发挥了积极的作用。由于中国的斡旋，1993年6月2—11日，朝鲜和美国在纽约举行会谈。双方发表了朝美关系史上第一个联合声明，保证不使用包括核武器在内的武力和武力威胁；保证朝鲜半岛的无核化、和平与安全；互相尊重主权，互不干涉内政；支持朝鲜半岛的和平统一。双方表示支持朝鲜半岛北南双方达成的《朝鲜半岛无核化共同宣言》，朝鲜则表示暂不退出《核不扩散条约》。

朝美第一次会谈所取得的积极成果大大缓解了东北亚的紧张局势，也为当年7月14—19日在日内瓦举行的朝美第二次会谈取得进展奠定了基础。在这次会谈中，朝鲜表示，为“提高朝鲜无核和平政策的透明度，进一步表明没有开发核武器的意图”，希望将现有的石墨反应堆改为轻水反应堆。朝鲜的这一决议得到美国方面的欢迎和支持，并表示愿同朝鲜一起探讨提供轻水反应堆的方法。

按照第二次会谈的安排，朝美第三次会议应于两个月内举行。然而，由于朝鲜拒绝了联合国大会有关核问题的决议，这次会谈未能如期举行，朝鲜半岛的局势也因此又趋紧张。

1994年6月，美国前总统卡特以私人身份赴平壤进行访问。金日成主席同卡特进行了深入的会谈。双方同意恢复朝美之间中断的谈判，卡特还表示要为朝鲜半岛北南首脑会谈作出积极努力。然而，当年7月，金日成主席不幸逝世，朝鲜半岛局势的前途再次引起国际社会的疑虑。

1994年10月21日，经过在日内瓦举行的第三次谈判，朝美签订了关于朝鲜核问题的《框架协议》，朝鲜同意放弃处在建设过

程中的两座石墨反应堆。作为补偿，将在美国领导下组织一个国际财团，以融资方式在尽可能早的时期内向朝鲜提供价值40亿美元、总发电能力为2000兆瓦的两台轻水反应堆。为解决反应堆替换过程中的能源问题，美国将向朝鲜提供20万吨重油。美方表示，将努力在6个月内达成轻水反应堆的供应合同。《框架协议》打破了有关各方在核问题上的僵持局面，消除了国际社会的疑虑，同时也说明协商和对话是解决国际争端的有效途径。

1995年3月9日，美韩日三国在纽约宣布成立向朝鲜提供轻水反应堆的国际财团——朝鲜半岛核能源开发组织（KEDO)。然而，韩国方面称，由于它是KEDO的主要出资方，除非采用韩国标准型的反应堆，否则它将不出任何资金。针对这一点，朝鲜方面表示，出于政治和技术上的考虑，它不能同意韩国在未来轻水反应堆建设工程中起主导作用。因此，1995年初，朝美专家在柏林举行的四次会议均不欢而散。后来，经过紧张的会外协调，朝美于5月20日至6月13日再次在马来西亚的吉隆坡举行谈判，终于达成协议。根据朝美发表的联合声明，今后将由KEDO来选定轻水反应堆的类型，它们应源自美国设计和目前正在生产的技术。当年12月，朝鲜同KEDO签订协议，就KEDO向朝鲜提供反应堆的人员与设备的进入、交通、通讯联络和费用等具体问题达成协议，从而使反应堆的建设开始进入实施阶段。

1995年和1996年，朝鲜遭受了严重的水旱灾害，再加上半岛双方曾因朝方潜艇误入韩方水域而发生的不快事件，原有可能启动的轻水反应堆工程被搁置。1997年8月，酝酿以久的关于讨论朝鲜半岛和平与稳定的中、美、朝、韩“四方会谈”预备会议开始在纽约举行。当月底，轻水反应堆工程正式在朝鲜宁边启动。10月8日，朝韩双方又签订了航空协议，相互允许对方的商业班机穿越己方上空。朝鲜半岛的局势多少又呈现出和缓的迹象。

朝韩首脑《6·15联合宣言》和朝鲜对外关系的进一步发展

1997年11月，金大中当选韩国总统，次年2月正式上任。金大中总统宣布对朝鲜实行“阳光政策”，即不采取南方“吃掉”北方的统一路线，通过全面对话与合作解决冷战时期的遗留问题，并以建立邦联作为实现民族统一的中期目标。

在“阳光政策”的鼓励下，原籍北方的韩国企业家郑周永在1998年两次通过板门店前往平壤，会见了金正日总书记，并与北方达成了向韩国民众开放金刚山旅游的项目。尽管在1999年间曾发生朝韩在黄海白翎岛附近海域的武装冲突，但双方的接触还是产生了重大成果。2000年4月10日，朝韩同时宣布，金大中总统将于当年6月访问平壤。

2000年6月13—15日，金大中总统和金正日总书记经过数轮会谈，于15日发表了包含五点内容的《联合宣言》：(1) 朝鲜半岛的北方和南方是民族统一的主人，双方将携手努力，独立自主地解决统一问题；(2) 双方承认南方关于民族统一的邦联制方案与北方的联邦制方案有共同的因素，并愿依此方向共同努力以实现国家的统一；(3) 双方同意在2000年8月15日左右开始第一次离散亲属的互访，南方同意尽快遣返已服刑完毕的“非转向政治犯”回到北方；(4) 双方将通过经济及其他方面的合作，寻求整个朝鲜半岛经济平衡发展；(5) 为贯彻本宣言所确定的原则，双方有关当局将尽早开始对话；金正日总书记应金大中总统的邀请，将在适当的时候访问汉城。

《6·15联合宣言》具有积极的现实意义和历史意义。至2000年底，朝韩已进行了三次离散亲属的互访；朝韩双方还联合组团参加了2000年在悉尼举办的国际奥林匹克运动会。朝美关系也得到了改善。2000年10月9—12日，朝鲜国防委员会委员长金正日的特使、第一副委员长赵明禄次帅访美，会见克林顿总统并转交了金

正日的亲笔信。同年10月23—25日，美国国务卿奥尔布赖特访朝，同金正日总书记进行了6个小时的会谈。美国总统克林顿原准备在2001年1月20日卸任前访朝，但在最后一刻取消了这次访问。

在北南关系改善的同时，朝鲜政府也在积极发展和巩固同周边国家的关系。2000年5月和2001年初，金正日委员长两次访问中国，同中国领导人举行了会谈并考察了中国在改革开放中取得的成果。2000年7月，俄罗斯总统普京访问朝鲜，同金正日等朝鲜领导人举行了会谈并发表了《共同宣言》。2001年秋和2002年夏季，金正日委员长先后赴莫斯科和俄罗斯远东地区进行访问，会晤了普京总统。朝俄领导人这些会晤的一个突出成果是双方和韩国政府同意开通从韩国釜山经朝鲜、俄罗斯远东地区通往欧洲的铁路线。2002年9月，朝韩双方开始在铁路经过的非军事区进行排雷，以为接通中断了50余年的南北铁路和修建新的公路作准备。

1998年夏季朝鲜试验发射“大浦洞”导弹后，日本以自己的安全受到威胁为由停止了对朝鲜的人道主义援助，朝日关系再次陷入僵局。2002年9月17日，日本首相小泉纯一郎在朝日经过数月秘密谈判后对平壤进行了访问，同金正日委员长进行了会晤和会谈。在随后发表的《朝日平壤宣言》中，双方表示将于2002年10月恢复两国邦交正常化的谈判；日本方面对过去实行殖民统治给朝鲜人民带来的巨大损害与痛苦表示深刻的反省和真诚的道歉，并将在适当时间内向朝鲜提供“无偿资金合作、低息长期贷款”和“人道主义援助”；对于日本方面提出的“失踪者”问题，朝鲜方面确认，“这种令人遗憾的问题是在朝日两国关系处于不正常情况下发生的，今后将采取适当措施防止再次发生这种问题”；朝鲜方面还表示“将冻结导弹发射的时限延长到2003年以后”。

朝鲜同有关国家关系的改善也使朝美关系出现了新变化。2001年1月乔治·布什担任美国总统后，在对外政策中采取单边主义立场，以意识形态划线，拒绝金大中总统的劝说，使朝美关系重新陷入严重对立的状态，朝韩关系也因此受到严重影响。“9·11事件”

发生后，布什政府在 2002 年 1 月更是对朝鲜“定位”升级，从过去诬蔑朝为“无赖国家”上升为“邪恶轴心”之一，并将朝鲜列为核打击的目标。然而，由于韩国内部反美情绪高涨，美国不得不同意继续与朝鲜保持对话。2002 年 4 月 3—6 日，韩国特使林东源访朝取得成果，双方宣布将全面恢复一度中断的北南关系。然而，在当年 6 月 29 日，朝韩海军又在黄海水域发生了交火事件，美国借机宣布停止原定的派特使访朝。直到 7 月 25 日朝鲜方面对朝韩海上交火表示“遗憾”后，朝韩、朝美关系才重新显出生机。日本首相小泉纯一郎访问平壤之后，美国于 2002 年 10 月派特使访问了朝鲜，但两国关系并未因此而取得任何进展。

综上所述，不难看出，由于种种历史和现实的原因，朝鲜半岛双方走向全面和解与合作的道路还是漫长的，其间也不可避免地会出现曲折。然而需要指出的是，朝鲜半岛双方应以民族大义为重，有关国家也应尊重朝鲜人民的意志，多做促进工作，这样才能为朝鲜半岛乃至东北亚地区的和平与稳定作出积极的贡献。

冷战后的日本

冷战结束之际，日本国内形势发生了重大变化，主要表现在：

1. 经济“泡沫”破灭

战后长期实行的“靠美国，重经济、轻武装”的“吉田茂路线”，这使其在很短的时期内成为仅次于美国的经济大国。然而，自 20 世纪 90 年代初以来，日本经济繁荣的“泡沫”终因银行的不良债权、徒劳的公共事业投资、内需扩大的失败、企业开工率严重不足和人口老龄化等问题而破灭，经济增长率大幅下降，甚至出现负增长。从 1991—1995 年，日本经济的年平均增长率仅为1.8%，大大低于 1973—1990 年间的 4. 3%。1996 年虽然达到了 3.5%，但 1997 年又跌落到 0.79%，1998 年出现了 23 年来第一次负增长。尽管冷战后历届日本政府均采取了恢复景气或经济改革的对策，但一直未能摆脱经济萧条的局面。

2．“五五政治体制”结束

1955年日本自由党与民主党合并组建自民党后，在日本政界长期存在自民党、社会党、公明党、民社党和共产党“五马分肥”，自民党“一党优先”，长期单独执政的政治局面。1992年5月，前熊本县知事细川护熙宣布成立日本新党。一年后，羽田孜、小泽一郎等人退出自民党，成立了新生党。1993年8月，细川护熙在大选后联合社会党、公明党、民社党、新生党以及从自民党分裂出来的武村正义的先驱新党和加滕六月的社民联组成新内阁，从而结束了长达38年的“五马分肥”、“一党优先”的“五五政治体制”。细川内阁施政的重要目标之一是改革日本的选举制度，从而形成美国式的两党轮流执政体制。1994年1月，日本国会通过了细川内阁提出的政治改革方案，但实施的结果并未达到预期的目的，细川也于执政8个月后辞去了首相职务。1996年底，随着最大的在野党新进党的解散，日本执政又重新回归到自民党主导政治的局面。然而，由于日本政治已经进入了不稳定的时期，内阁更迭、首相更迭的现象仍然屡屡出现。政治的不稳定导致了日本各界呼吁的经济改革迟迟难以推行，经济复苏也前景渺茫。

3．“新民族主义”和“新国家主义”思潮兴起

在经济不景气，政治不稳定的情况下，日本保守势力提出了“改革”的主张，这就是以石原慎太郎为代表的“新民族主义”和以小泽一郎为代表的“新国家主义”政治思潮。在对美关系上，石原抨击美国对日本实行“植根于人种偏见”的经济贸易政策，任意加以摆布，主张对美说“不”。在对华态度上，石原支持“台独”势力，曾写过题为《战胜中国重建日本的道路》的文章。基于此，石原提出要联合除印度支那以外的东盟国家、韩国和台湾地区，以日本为轴心共同对付美国和中国。小泽在1993年5月抛出了《日本改造计划》一书，宣称日本应抛弃“商人国家”的旧思想，迅速向“普通国家”过渡。具体说，就是应当修改日本宪法，打破战后体制的制约和政治上的“禁忌”，使日本成为能向海外派兵的政治大国。“新民族主义”和“新国家主义”的出现为日本右翼分子企

图掩盖和篡改过去的侵略历史助长了气焰。近年来，日本政要不顾亚洲和世界舆论的谴责，多次参拜供奉有二战甲级战犯的靖国神社，给亚太地区过去受日本侵略的国家的人民带来了不安和恐惧。

正是在上述国内形势的背景下，日本的对外政策也发生了值得注意的动向与变化：

1. 以成为“普通国家”为由企图修改“和平宪法”

第二次世界大战前及大战期间，日本军国主义给亚洲－太平洋国家人民带来了沉重的灾难，日本人民也深受其害。因此，1946年5月3日开始实施的《日本国宪法》第九条规定：“日本国民真诚希求基于正义与秩序的国际和平，永远放弃以国权发动的战争、以武力威胁或武力行使作为国际争端的手段”。“为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权”。战后日本重返国家社会，实行经济腾飞，靠的是其宪法第九条提供的法律保障，《日本国宪法》也因此被称为“和平宪法”。

长期以来，日本政界始终存在着一股修宪势力，其主要意图就在于摆脱宪法第九条的束缚。冷战结束后，在“新国家主义”势力的鼓噪下，这股修宪势力更是甚嚣尘上。然而，修宪企图始终受到法律程序和舆论的约束。《日本国宪法》第96条规定：“本宪法的修订，须经各议院全体议员2/3以上赞成，由国会倡议，向国民提出，并得到其承认。此种承认，须在特别国民投票或国会规定选举时进行的投票中，获得半数以上的赞成”。正是由于无法突破这一规定的限制，日本政府采取了一条“迂回”的路线。

二战后，日本基于宪法第九条形成了“专守防卫”，即将防卫力量及其使用保持在自卫所需的最小范围内。“专守防卫”的政策基础之一是不向“海外派兵”，但日本政府在右翼势力的支持下实际上已经突破了这一限制。1991年4月，日本自民党政府不顾舆论的反对，派遣自卫队赴海湾参加多国部队的扫雷行动。1992年6月，又利用其执政地位在国会强行通过了《联合国维持和平行动法案》，简称“PKO法案”。到2000年底，日本已分别向柬埔寨、莫桑比克、中东的戈兰高地共23次派出2080人次的自卫队官兵执行

任务。

日本还利用扩大日美军事同盟的行动范围来突破“专守防卫”对其的限制。日美于1997年6月签署的《新防卫合作指针》引入了“日本周边事态”的新概念，但又采取模糊策略，不确定“周边”的适用范围以及“事态”是否仅限于自卫的情势。特别是，界定的范围是否包括中国的台湾省和台湾海峡，日本政府更是吞吞吐吐，拒绝作出明确表述。

2001年美国“9·11事件”发生后，日本政府迅速宣布了援美反恐的七项措施，并于次月在国会通过了《恐怖对策特别措施法案》（简称“特措法”）、《自卫队修正案》和《海上保安厅法修正案》。这三项法案对“专守防卫”限制又实现了重大突破：一是首次实现了战时向海外派兵；二是批准进行支援美军的实战演练；三是海外派兵的地理范围已无限制；四是进一步放宽了自卫队使用武器的标准；五是海外派兵今后无须事前得到国会批准。日本“和平宪法”虽然还说不上已寿终正寝，但其制约功能确实已岌岌可危。

2. 要求成为联合国安理会的常任理事国

在1991年9月的第46届联合国大会上，日本正式表示要求成为联合国安理会的常任理事国，并在此后将这一目标作为日本外交的重要课题。然而，作为二战中的战败国，日本为了达到这一目标，首先需要促成在《联合国宪章》删除“敌国条款”。按照日本政要的说法，日本要求删除《宪章》中的“敌国条款”和成为联合国安理会的常任理事国是为了行使《宪章》赋与的“集体自卫权”，对“国际军事作出贡献”和“维护日美同盟”。日本从1990年第45届联大开始就提出了这一要求。

联合国是二战中联合国家创建的国际组织，“集体自卫权”是这个国际组织的创始成员国为防止法西斯势力复活而制定的措施。《宪章》第51条承认成员国在受到武力攻击时得以“行使单独或集体自卫之权利”，同时第53条又规定：地区组织可以对“敌国”行使防止其重新侵略的责任，而这里的“敌国系指第二次世界大战中为本宪章任何签字国之敌国而言”。另外，《宪章》的第107条也有

类似的规定。

经过日本多次请求，1995年初，联合国宪章特别委员会对删除“敌国条款”达成一致意见，并在同年12月举行的联合国大会上将这一意见写入了联大决议。然而，这同在《联合国宪章》中正式删除“敌国条款”仍有区别。时至今日，日本在该问题上仍然未达到自己的目标。所以尽管日本近年来多次要求成为安理会常任理事国，但其的要求始终未能如愿。

日本要求删除《宪章》中“敌国条款”和取得“集体自卫权”的真正目的是为实现其军事战略由“本土防御型”向“海外进攻型”的转变寻求合法性依据。2001年美国发生“9·11事件”后，日本一方面并不放弃要求删除《宪章》中“敌国条款”的要求，另一方面则以支援美军反恐作战为名向印度洋派出了3艘驱逐舰和两艘补给舰以及1200名自卫队官兵。日本政府的这一决定表明，它现在已经采取了一种“先造成即定事实，然后再逐步使其合法化”的新政策。

3. 企图成为军事大国

日本政要虽然在口头上宣称日本要做“政治大国”，而在实际中却是企图成为军事大国。2002年，尽管日本的军费没有突破国内生产总值的1%，但与1995年相比增加了2160亿日元，达到49395亿日元，是世界上除美国外军费开支最大的国家。在2000年结束的一期“中期防卫力量整备计划”实施期间，日本自卫队配备了作为其海外军事行动的“指挥塔”早期预警机AWACS和名为运输舰、实为超大型登陆舰的“大隅号”。这使得日本自卫队目前已拥有2000余辆坦克和装甲车，146艘各类军舰和560多架军用飞机。在2001年至2005年“中期防卫力量整备计划”实施期间，日本自卫队将引进空中加油机，建造13500吨排水量的大型“护卫舰”（实际上是直升机航空母舰，满载排水量将高达20000吨）两艘和新型宙斯盾驱逐舰两艘。按照日本军事专家的分析，在本期“中期防卫力量整备计划”完成后，“自卫队在实施海外作战行动时，只要对手不是欧美，就可能拥有压倒性军事力量”，“自卫队事

实上已成为‘可以发动战争的军队’。”

日本作为一个对侵略战争历史无深刻认识的国家，如果其重新走上军事扩张的道路，必将对亚洲的安全与稳定造成极大的负面影响。

第三节　冷战后的东南亚

冷战时期的东南亚，由于超级大国的介入，先后经历了两次“印度支那战争”和越南对柬埔寨的侵略战争，是世界上最不稳定的地区之一。冷战结束后，前苏联的势力逐步消失，美国也撤出了在菲律宾的军事基地，地区形势因此出现了积极的变化。

印度支那局势趋于平稳

1978年12月25日，越南在前苏联的支持下，派遣10万大军入侵民主柬埔寨，并于次年1月10日在柬埔寨首都金边建立了“柬埔寨人民共和国”，签订《越柬和平、友好和合作条约》，企图实现建立越南控制下的“印度支那联邦”的美梦。

越南的侵略遭到民主柬埔寨（简称“民柬”，西方新闻媒体称之为“红色高棉”）国民军的坚强抵抗。在撤出金边后，民柬在该国西部和西北部的柬泰边境地区建立了根据地。为了实现团结抗敌，纠正执政期间的左倾政策，民柬宣布解散柬埔寨共产党，并任命乔森潘接替波尔布特担任民柬政府总理。

除民柬及其领导的国民军外，柬埔寨又诞生了两支抗越爱国力量：一支是由西哈努克亲王领导的“争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族团结阵线（后被西方媒体称为“奉辛比克党”）”及其所属的“民族主义军”，另一支是由柬埔寨王国前首相宋双领导的“高棉人民民族团结阵线”及其所属的“高棉民族解放军”，它们也在柬泰边境地区建立了各自的根据地。

越南在苏联的支持下，公然以武力侵占一个主权国家，这引起国际社会，首先是东盟国家对越南的扩张主义和苏联的南下政策的疑虑和强烈谴责。在东盟和中国的斡旋下，柬埔寨三派爱国力量于1982年6月22日在马来西亚首都吉隆坡发表了《民主柬埔寨联合政府成立宣言》，并于次月正式建立联合政府，由西哈努克亲王担任主席，乔森潘和宋双任副主席。

民柬联合政府的成立极大地鼓舞了柬埔寨人民的抗敌斗争士气，也得到国际社会在道义和物质上的支援，战场形势出现了有利于柬埔寨人民的好转。到80年代中期，越军不得不从全面进攻转入局部进攻，战局呈现出“胶着状态”。在这种情况下，各方开始探索政治解决柬埔寨问题的途径。

1986年3月17日，西哈努克亲王提出了政治解决柬埔寨问题的八点建议，主张越南分两阶段从柬撤军；在越南完成第一阶段撤军后，民柬联合政府同意与金边政权谈判，最终筹组四方联合政府。西哈努克亲王的建议得到中国领导人的热情支持。当年9月，中国领导人邓小平在接受美国记者有关中苏关系的采访时指出：“如果戈尔巴乔夫在消除三大障碍（苏联在中苏边境地区驻兵百万、武装侵占阿富汗和支持越南侵占柬埔寨——作者注）特别是在越南从柬撤军问题上走出扎扎实实的一步，本人愿意同他见面。”在国际社会的压力下，金边政权在1987年8月发表了“实现民族和解”的六点政策声明，不久又提出了实现政治解决的五点建议，表示同意西哈努克亲王在未来的国家领导机构中担任要职，准备在排除波尔布特等人的基础上同其他高棉人组织会晤。在这种情况下，1987年12月和1988年1月，西哈努克亲王和金边政权总理洪森先后两次在法国会谈，同意由柬埔寨各方通过谈判解决柬埔寨问题；并同意在各方达成协议后，召开一次国际会议予以保障。

1988年以后，苏联对柬埔寨局势的态度发生很大变化，致使越南于1988年5月宣布从柬埔寨撤出5万军队，留下的越军将“接受”金边政权军事指挥部的“指挥”。为消除地区“热点”，由东盟倡导并负责筹备的柬埔寨问题非正式会议（又称关于柬埔寨问

题的鸡尾酒会）于1988年7月在印尼茂物举行，后来又于1989年召开了第二次会议。柬埔寨四方、越南、东盟六国和老挝的代表出席了会议。会议在缩小分歧方面取得一定的进展，但未能达成实质性协议。

在这一期间，中国和苏联曾就柬埔寨问题举行过多次磋商。1989年2月，中苏两国外长就柬埔寨问题达成九点一致看法：双方都认为柬埔寨问题应该尽早、公正合理地通过谈判加以解决；双方都主张建立有效的国际监督机构，并认为联合国应在解决柬埔寨问题上发挥作用；双方认为，在越南撤军后，柬各方的军队都应冻结并削减，在柬埔寨不应再有外国军事基地和常驻军队；对柬埔寨的独立、和平、中立与不结盟地位应作出国际保证。联合国安理会的其他常任理事国在柬埔寨问题上也持相同或相近的看法。

1989年7月30日，由西哈努克亲王倡议，关于柬埔寨问题的国际会议在法国巴黎召开。柬四方领导人，联合国安理会5个常任理事国、东盟六国、越南、老挝、澳大利亚、日本、印度、加拿大等国的外交部长，联合国秘书长以及不结盟运动的代表参加了大会。大会决定成立三个工作委员会研究在柬埔寨实现和平的具体问题：第一委员会的工作主要涉及外国军队从柬埔寨撤军、在该国实现停火以及停止对各派军火供应问题；第二委员会负责研究对柬独立、领土完整和中立作出国际保证问题；第三委员会主要研究难民和柬战后重建问题。巴黎会议在工作一个月后于8月30日宣布休会，同时宣布在此后6个月内进行会外磋商并在适当时候复会。

1989年9月底，越南宣布它已在该年5—9月从柬埔寨撤出其全部军队。由于越南的这一行动是未在国际监督下单方面进行的，且柬各方在实现国内和平问题上仍存有重大分歧，从1990年1月起，联合国安理会的5个常任理事国先后在巴黎和纽约进行了六轮磋商。在7月16日的第五轮磋商中，5个常任理事国原则通过了柬过渡时期军事安排和行政管理的两个文件。8月26日，5国又通过了在联合国主持下举行柬埔寨大选、对柬埔寨主权及领土完整实行国际保障等3个文件。考虑到6月在日本东京举行的柬四方会议

在一些细节上仍存在分歧，5 个常任理事国要求柬四方将这 5 个文件作为整体加以接受，统称“框架文件”。1990 年 9 月 10 日，柬四方在雅加达举行会谈，根据“框架文件”的基本要求，四方决定成立柬埔寨全国最高委员会。该委员会共设 12 个席位，金边方面占 6 席，西哈努克亲王领导的“奉辛比克党”、宋双领导的“高棉人民民族解放阵线”和乔森潘领导的“民主柬埔寨”各占 2 席。9 月 20 日，联合国安理会通过了肯定“框架文件”的第 668 号决议。1991 年，柬最高委员会通过在雅加达、帕塔亚、北京和金边举行的会议，先后就国家未来的政体、政党制度、选举制度和全国最高委员会会旗、会歌及柬埔寨国庆日等问题达成协议，和平进程已不可逆转。

1991 年 10 月 21—23 日，解决柬埔寨问题的巴黎国际会议复会。与会国外长和柬全国最高委员会全体成员分别在《柬埔寨冲突全面政治解决协定》及其 5 个附件、《关于柬埔寨主权、独立、领土完整及其不可侵犯、中立和国家统一的协定》、《柬埔寨恢复和重建宣言》和《最后文件》等协定上签字。这些文件规定，柬埔寨全国最高委员会是柬惟一合法权力机关，在整个过渡期体现柬埔寨的国家主权、独立和统一；从上述协定生效到根据新的宪法选出新的柬埔寨政府这一时期为“过渡期”，在过渡期内，联合国驻柬权力机构将实施监督从 1991 年 6 月开始的停火，核查外国军队撤离柬埔寨的情况，对可能影响大选的部门实行必要的控制，直到监督大选完成；有关国家应尊重柬埔寨的主权、独立、领土完整和国家统一，柬埔寨也不得与他国缔结军事同盟或签订军事协定；在适当时机成立“柬埔寨重建委员会”，负责协调和监督国际社会为柬重建所提供的援助。巴黎国际会议的成功为结束长达 13 年的柬埔寨战争奠定了基础，同时也开始了联合国自 60 年代在扎伊尔维和行动以后最大的一次维和行动。

早在 1991 年 10 月 16 日，联合国就向柬埔寨派出了近 300 人的先遣特派团，负责监督停火，执行扫雷计划，为西哈努克亲王回国提供安全保障等任务。1992 年 2 月 19 日，联合国秘书长向安理

会提出报告，要求依据巴黎协定的授权向柬埔寨派出联合国过渡期权力机构。2月28日，安理会一致通过第745号决议，批准了秘书长的报告，并决定：建立联柬权力机构，驻期不超过18个月；柬埔寨大选最迟于1993年5月举行；在柬埔寨选举登记前将各方的军事力量全部复员；对遣返、安置难民提供自愿援助。据此，联柬权力机构于1992年3月15日正式成立，由联合国秘书长的特别代表明石康（日本人）总负责，澳大利亚的约翰·桑德森少将担任维和部队司令。联柬权力机构的工作人员来自安理会5个常任理事国、印尼、马来西亚等50个国家，人数最多时达两万余人。联合国和有关国家为联柬权力机构在柬埔寨的行动提供了20多亿美元的费用。

联柬权力机构在柬执行巴黎协定的过程中做了大量工作，主要包括：采取有力措施减少柬国内军事冲突，把战火降到最低水平；协调柬各派关系，从而保证全国大选顺利、公正地举行；维持治安和秩序，保证柬王国政府的成立并开始工作；修复部分公路、桥梁和机场等基础设施，安置了大批难民。为使柬埔寨尽早恢复和平，中国政府先后派出了自己的军事观察员以及由数百名军人组成的工程大队。他们在监督停火，修复桥梁，排除地雷等方面作出了极其突出的成绩，得到了联柬权力机构和柬埔寨人民的赞扬。

联柬权力机构在柬埔寨的维和行动是成功的。其取得成功的关键是恪守安理会决议所赋与的使命，尽量避免卷入柬内部派别冲突和减少对柬内部事务的干预。在1993年5月如期完成监督柬埔寨大选后，联柬权力机构于当年8—11月有计划撤离了全部驻柬维和人员。

尽管有联柬权力机构的参与和监督，但由于柬埔寨各派积怨很深，和平进程的发展并非十分顺利。1992年6月后，联柬机构由第一阶段主要负责监督停火转入第二阶段的工作，即按计划集结四方军队，收缴武器，并解散70%的各派武装。在这个过程中，民柬以柬境内尚留有越南军队以及必须先解散金边政权为由，拒绝与联柬权力机构合作，致使联合国作出自1993年1月1日起对民柬

实施贸易制裁的决定，和平进程的参加者也由原来的四方变成除民柬外的其他三方。

1993年5月23—28日，在联柬权力机构的监督下，柬埔寨举行大选投票。这次大选有除民柬外的20个政党参加，角逐制宪议会的120个席位。大选的结果是：以西哈努克亲王之子诺罗敦·拉那烈为主席的奉辛比克党获48.3%的选票，并取得制宪议会的58个席位；以谢辛为主席、洪森为副主席的柬埔寨人民党获42.5%的选票，在议会占51席；以宋双为主席的佛教自由民主党得票8.3%，获10个议会席位；以波伦·涅列为首的高棉争取自由民族解放运动党（莫尼卡党）得票0.8%，获1个议席；其他16个政党未获议席。这一选举结果，基本上反映了柬参选各党的综合实力。

柬大选后，由于奉辛比克党和人民党在权力分配上的激烈角逐，柬国内局势一度紧张，并出现流血事件。拉那烈打算组建以奉辛比克党为主导的联合政府的企图遭到人民党的强烈反对。还是西哈努克亲王凭着丰富的政治经验和在人民群众中的崇高威望，说服两党同意平分权力，组建多党联合政府，政治危机才相对缓解下来。

1993年9月21日，柬埔寨制宪议会通过新宪法。新宪法规定：柬埔寨实行君主立宪制，国王为国家元首，其人格神圣不可侵犯，但不享有行政权。根据宪法，西哈努克恢复了他在1955年放弃的王位，并于1993年9月24日登基。根据新宪法，柬制宪议会转变为立法国会，人民党主席谢辛出任主席，奉辛比克党和佛教自由民主党分享国会第一、第二副主席。西哈努克国王登基的当天，任命佛教自由民主党主席宋双为国王的最高顾问；任命拉那烈为柬王国政府第一首相，洪森为第二首相，组成以奉辛比克党和人民党为主体的柬王国联合政府；中央政府各部门的权力主要由两大党分享，地方政权的人事安排也尽量作到两大党平起平坐。这种权力分享的人事安排有利于保持势力均衡，从而为柬埔寨的和平与重建工作开创了可能。

柬王国新政府确定了政治上实行多党自由民主制，经济上推行自由市场经济制度，外交上奉行和平中立和不结盟的政策，在国家重建工作中取得了一定的成效，包括恢复和发展农业生产，修复基础设施，扩大对外贸易等。柬重建工作也得到了国际社会的积极支援，国际金融机构和一些发达国家还提供了信贷支持。柬王国政府已为数十个国家所承认，柬加入东盟的请求也得到东盟成员的热情回应。

然而，由于深层次的不稳定因素依然存在，柬埔寨的和平与稳定还不时受到干扰，甚至酿成公开的流血冲突。

处理好政府同民柬一派的关系对稳定柬埔寨局势至关重要。西哈努克国王一贯反对以武力解决民柬问题，主张以民族利益为重，用民族和解的方式吸收民柬加入联合政府，从而实现国家的统一。为此，他先后于 1993 年 11 月和 1994 年 4 月两次提出决议，要求柬各派捐弃前嫌，用和平谈判的办法促进王国政府与民柬的和解。然而，由于人民党与民柬在十余年的武装冲突中积怨太深，西哈努克国王的建议被人民党断然加以拒绝。1994 年 6 月，柬王国政府作出决定，宣布将民柬驻金边的代表处逐出金边。次月，柬国会通过决议，宣布民柬为非法组织。民柬方面则在柏威夏省成立了民族团结救国临时政府，柬埔寨再次形成割据局面。

随着时间的推移，柬联合政府中两大党——奉辛比克党和人民党的矛盾也逐步激化。尽管两党在中央和省一级的权力分配上形成某种“均势”，但长期单独执政的人民党仍控制着中央和地方行政机构中的大部分官员，以及 10 万政府军的 70%。自联合执政后，两党在许多决策问题上屡屡发生矛盾。1995 年 12 月，洪森以奉辛比克党副主席、政府副首相施里武亲王参与暗杀活动为名，将后者驱逐出境，两党矛盾也因此达到武装冲突的边缘。

在两党矛盾难以调和的情况下，争取民柬势力的支持显然是任何一党、特别是奉辛比克党增强自己实力的有效手段。随着 1998 年新一轮大选的临近，两党争夺的激烈程度也在加剧。1996 年 8 月，原民柬“第二号人物”英萨利率属下 4000 部队向王国政府

“投诚”。据说英萨利此举是由拉那烈暗中“牵线”得以完成的，于是引起人民党的不安。1997 年 7 月 5 日，人民党的军队以维护社会稳定和国家安全为由，袭击并包围了奉辛比克党在金边郊区的一座军营，两党的武装冲突由此爆发。由于拉那烈事前已离开柬埔寨，因此未受任何人身伤害，人民党则撤消了他的第一首相职务。

柬埔寨出现的军事冲突和人事变化，就其根本而言，仍然是柬内部事务，但联合国仍然在 1997 年 12 月作出了柬埔寨在联大席位被空缺的决定。1998 年 7 月，柬埔寨在国际监督下举行全国大选，人民党获胜成为国会第一大党，成立了以洪森为首的第二届内阁。拉那烈在获得赦免后回国参加选举并当选国会主席。在加上原“红色高棉”由于其领导人波尔布特去世而不再成为一支有组织的政治力量，柬埔寨局势从此进人了一个相对稳定的发展时期。

柬埔寨局势的“降温”对于印度支那乃至整个东南亚地区的和平与稳定具有积极的意义。越南已经同柬埔寨签订了多项合作协议，两国关于和平解决边界纠纷的谈判业已开始进行。1999 年 4 月，东盟接纳柬埔寨为该组织的成员国，并在东盟及其与东盟相关组织的框架下开展了积极的合作。

东盟地区论坛和“10+3”、“10+1”机制

两极格局解体对整个世界形势构成了巨大的冲击。然而这一冲击对欧洲和亚太地区所产生的影响，无论从效应还是从程度角度看，都有着根本性的差别。在欧洲，前苏联和前南斯拉夫联盟解体后出现的战乱打破了欧洲战后无战事的记录；狭隘民族主义风潮吹起，不仅造成社会动荡，还使法西斯主义思潮沉渣泛滥，从而引起世界舆论的不安和关切。相反，战后经历过朝鲜战争、越南战争和柬埔寨战争的亚太地区在两极格局解体后却出现了政治相对稳定的良好局面。

亚太地区，特别是东南亚地区在冷战后保持政治稳定的主要原因是：（1）亚太大多数国家的民族独立是在 40 年代和 50 年代的民

族解放运动中通过自己的斗争取得的，因此在两极格局解体后不存在大国在这一地区重新划分势力范围的问题，政治上得以保持相对稳定；（2）原有的地区热点，有些已经"降温"——如柬埔寨问题，有些得以"控制"——如朝鲜半岛的"核危机"，从而减轻了对地区形势的负面影响；（3）前苏联的解体使得其在越南金兰湾等地的"军事存在"大大降低，美国于1994年不得不从菲律宾的克拉克空军基地和苏比克海军基地全部撤走自己的军事力量，这使得大国在东南亚地区的武装对峙终结，有利于改善本地区的国际关系。

在肯定亚太地区国际关系总体保持相对稳定的同时，也应承认目前存在于这一地区的民族、领土和边界纠纷尚待解决，特别是有关国家在东南亚海域及其临近地区的海洋权益和岛屿主权方面的纠纷更是这样。根据1982年海洋法公约有关"岛屿制度"的条款，除了"不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁不应有专属经济区或大陆架"外，岛屿和陆地领土一样拥有领海、毗连区、专属经济区和大陆架。简言之，岩礁可享有各12海里的领海和毗连区，岛屿还进而可拥有200海里的专属经济区或大陆架。这一规定使占有岛礁的意义增大，也使岛礁主权归属和海洋权益划分的争端更加剧烈。具体说，有关东南亚海域的争议源出于以下几个方面：

1. 在岛屿主权归属方面的争议。南沙群岛地处南海南部，所属岛礁散布在80万平方公里的水域内。就目前所知，该群岛共有230多个岛屿、礁滩和沙洲，其中27个常年露出水面，7个面积超过0. 1平方公里。由于南沙群岛地处太平洋和印度洋海上交通的要冲，战略地位十分重要。再加上其海底已知和未知的丰富资源，因此受到有关国家的觊觎。南沙群岛历来是中国领土的一部分。中国对南沙群岛拥有主权，长期以来国际社会对此并无异议。但从1956年菲律宾以开发"无主土地"为名，开始蚕食我南沙群岛，并将其改名为"卡拉延群岛"后，越南（包括1975年以前的南越当局）、马来西亚、文莱等国相继对南沙群岛提出主权要求，并派武装力量侵占了其中的若干岛礁。据不完全统计，目前菲律宾强占

了8处南沙岛礁，马来西亚占领了4处，文莱提出主权要求的1处，越南侵占了27处，而在中国控制下的仅有7处（其中太平岛由中国台北当局控制）。

2. 对历史条约的不同解释引起的分歧。东南亚国家在历史上都曾遭受过殖民主义的侵略或占领，其间划定的一些有关海中岛屿归属的条约，或未能具体标明界线的确切位置而留下争议，或因某些国家从现在的角度"解释"过去的条约而造成新的矛盾，都使有关国家在东南亚海域划界等问题上的纠纷更加复杂化。以中国和越南在北部湾海上划界为例，越南方面提出，1887年中国清政府和法国殖民当局曾就北仑河河口附近海中岛屿的归属划界，其划界之"红线"延伸线应为目前中越两国在北部湾的海上边界线。其实，当时各国所建立的领海宽度大多为3海里，因此该"红线"只是划分海上岛屿归属的界线，而不可能用来划分超过海岸3海里的海洋管辖区。越南方面对历史条约的这种曲解，只能使问题复杂化，而根本无助于其公平合理的解决。

3. 在领海基线和大陆架划分方面的分歧。1983年的海洋法有关领海基线的概念是比较模糊的，既可采用低潮线，也可采用直线基线法，而后一种划法有可能造成滥用此法以扩大自己的管辖区。目前，东南亚非群岛国家中已有越南、马来西亚、缅甸、柬埔寨和泰国在其部分划界中应用了直线基线法，结果造成有关国家在此基础上划定的毗连区、专属经济区出现重叠，最终引起争议。海洋法关于大陆架方面的概念也有类似情况。尽管海洋法承认大陆架是沿岸国陆地领土的"自然延伸"，承认沿岸国对从领海基线算起为200海里的大陆架享有专属开发权，但对解决重叠问题却提出了"中间线"原则或"等距离"原则，实际上否定了"自然延伸说"，不能保证公平合理地解决国家间的大陆架争端。在东南亚海域乃至整个西太平洋，有关国家在这方面的分歧也并非鲜见。

正是由于东南亚地区客观上存在令人担忧的边界领土争端，再加上两极格局解体，美国"力量收缩"，一些东盟国家担心原有的势力均衡和相对稳定会被打破，外部势力会乘虚而入，填补"权力

真空”。再加上一些别有用心的西方人士借机宣传“中国威胁论”和“中国填补真空论”，如何在亚太地区建立新的安全机制问题一时成了有关东南亚未来政治走向的热门话题。

1991年，担任美国布什政府国务卿的贝克提出了用“扇形结构”构筑“太平洋共同体”的设想。就地区安全机制而言，该设想企图以美国为“扇轴”，以美国与现有的美日、美韩、美菲、美泰、美澳新双边或三边军事联盟为“扇骨”，以APEC等地区政治、经济机构为“纤维组织”构筑新时期的亚太安全机制，从而保证美国在其中的领导地位。1993年克林顿担任美国总统后，又在贝克建议的基础上提出了“新太平洋共同体”的设想。这个新设想回避了贝克建议中“扇形结构”的提法，政治方面加进了“民主化”、“人权”等西方价值观的内容，经济方面则企图以APEC为基础构筑美国为主导的“开放的地区综合经济体制”。克林顿还企图在当年于西雅图召开的会议上将亚太安全问题纳入会议议程，只是在遭到有关国家的强烈反对后最终作罢。一言以蔽之，“新太平洋共同体”在安全问题上的真实目的是企图借此机构制约日本，牵制东盟，约束中国，从而确保美国在亚太地区事务上的领导权。

美国“新太平洋共同体”的设想以带有假想敌的军事联盟为基轴，显然充满冷战思维的特点。其鼓吹的“民主化”、“人权”观念，在相当程度上也有针对东盟国家的一面。特别是，其企图左右亚太地区安全形势的打算更不能为大多数东盟国家所接受。所以在新的形势下，东盟于1993年作出了用“合作安全办法协调解决地区冲突”，建立“东盟地区论坛”（ARF）平衡大国关系的决定。与此同时，东盟还决定建立“东南亚共同体”，逐步吸收越南、老挝、柬埔寨和缅甸加入东盟行列，促进经济贸易合作，增强政治实力，从而提高东盟在地区乃至在全球事务中的发言权。

建立东盟地区论坛，这涉及一个研讨主题问题。在这方面，后来作为东盟地区论坛“第二轨道”重要机构之一的亚太安全合作理事会（CSCAP）所提出的一些主张产生了一定的影响。1992年11月，由除文莱外的东盟五国有关研究机构组成的东盟战略与国际问

题研究所联合体（ASEANISIS）和美国太平洋论坛、韩国汉城国际问题论坛在汉城成立了亚太安全与合作理事会指导委员会。1993年6月，上述机构又汇同日本、加拿大和澳大利亚的研究所正式成立了亚太安全与合作理事会。中国有关研究机构于1996年成为该组织的成员。按照有关人士的说法，该组织的基本任务是以民间身份就地区性“预防外交”进行对话，并就“建立信任措施”（CB-Ss）提供建议。其远期目标是逐步成为一个促进军备控制与核不扩散的地区机构，并将其纳入全球集体安全体系。

建立信任措施并不是一个有明确定义和共识的概念。按照西方一些人士的说法，建立信任措施包括各国政府公布国防白皮书以增加防务政策和军事部署的透明度，公开军事演习并邀请他国派观察员参加，交换有关军事信息以及进行训练合作等初步措施，进一步建立侦察与控制系统、安全评估中心、技术监督系统以及武器转让和军工生产信息系统等。这样一些措施最初来源于冷战时期的欧安会，但对于从未形成两大集团对抗，且政治、经济、社会状况呈现多元化的亚太地区却未必适用。特别是，此类措施从根本上说有利于技术发达、实力雄厚的大国，本身不具备对称性，所以遭到了包括东盟成员在内的一些国家的反对。考虑到这一点，东盟地区论坛在召开有关会议时，虽然参考了亚太安全与合作理事会提交的建立信任措施的建议，但也没有完全加以照搬。

1994年7月，东盟地区论坛第一次会议在曼谷举行，除当时的东盟6个成员外，澳大利亚、加拿大、日本、韩国、新西兰、美国和欧洲联盟以对话伙伴，中国和俄罗斯以磋商伙伴、越南、老挝、巴布亚新几内亚以观察员身份出席了会议。柬埔寨和缅甸的代表以东盟客人的身份列席了会议。会议无特定主题，只是就亚太地区、首先是东南亚地区的安全保障问题交换意见，但17个国家和欧盟的代表坐在一起就表明了会议的重要性。

中国副总理兼外长钱其琛在会议上发表讲话，阐述了中国对亚太地区安全问题的立场和观点，以及关于亚太安全合作的原则和措施。他指出，中国与周边一些国家针对双边关系中的具体问题采取

了一系列信任措施，对改善中国与有关国家的关系、巩固亚太地区的总体安全环境起到了积极的作用。但是，信任措施和预防外交不能用来解决一个国家内部的矛盾和问题。在亚太当前形势下，具体应采取什么样的措施和合作方式最有效，也是一个需要以循序渐进方式探讨的课题。基于此，钱其琛建议在亚太安全合作方面遵循以下原则和措施：（1）以联合国宪章和和平共处五项原则为基础，建立互相尊重、友好相处的新型国家关系；（2）以促进经济共同发展为目标，建立平等互利、友好相处的新型国家关系；（3）以平等协商、和平解决为准则，处理亚太国家之间的争端和纠纷，逐步消除地区不稳定因素；（4）以促进本地区的和平与安全为宗旨，坚持军备只用于防御的原则，不搞任何形式的军备竞赛。不搞核扩散，有核国家承诺不首先使用、不对无核国家和无核地区使用和威胁使用核武器。支持建立无核区、和平区的主张；（5）以增进了解和信任为目的，促进多种形式的双边或多边安全对话与磋商。

会议结束时发表的主席声明说：本次会议“打开了东南亚和平、稳定和合作的新篇章”。会议主张把东盟的东南亚和睦合作条约的宗旨和原则作为处理国家之间关系的行动准则，把建立地区信任，实行预防外交以及进行政治和安全合作作为惟一的外交工具。会议确定东盟地区论坛今后每年举行一次会议，研究建立信任和安全、核不扩散、维和行动、交流非机密军事情报、海上安全和预防外交等问题。

中国自参加东盟地区论坛的工作后，一直采取积极步骤就开展地区安全合作问题同有关国家进行磋商。1995 年，中国明确表示愿同有关国家根据公认的国际法和现代海洋法，包括《联合国海洋法公约》所确立的基本原则和法律制度，通过和平谈判解决有关南沙群岛及其临近海域的争议。1995 年 11 月，中国发表了《中国的军备控制与裁军》白皮书；其后，又于 1998 年 7 月和 2000 年 10 月两次发表题为《中国的国防》白皮书。1996 年 5 月，中国全国人大批准了《联合国海洋法公约》。7 月又宣布，为响应包括东盟国家在内的广大无核国家的要求，推动《全面核禁试条约》谈判，

中国将在1996年9月后暂停核试验（后来中国政府决定自当年7月30日起暂停核试验）。中国政府的积极态度和切实可行的具体步骤得到了有关国家和国际舆论的赞赏和支持。

冷战结束后，东盟得到扩大。越南于1995年7月成为东盟的第七个成员国，老挝和缅甸于1997年7月、柬埔寨于1999年4月也分别加入东盟，使东盟成为一个总面积450万平方公里，人口超过5亿的地区性组织。另外，巴布亚新几内亚外长近年来一直以观察员身份参加东盟外长会议。由此而言，东盟地区论坛的出现是亚太地区多极化趋势发展的一个表现，它的出现为本地区旧有的和新出现的问题控制在对话和谈判的范围内创造了条件。但是，对于广大亚太地区的发展中国家而言，发展才是“硬道理”。1997年，由国际游资冲击泰铢引发的国际金融危机席卷了整个东亚地区，东盟国家的经济普遍遭到重创。这使得东盟国家更加清醒地认识到，“经济安全”是它们迫切需要重视的问题。也正是在这一背景下，当年12月举行的第二届东盟首脑非正式会议邀请中日韩三国首脑举行会晤，并单独同这三个国家的首脑举行会谈，这就是后来被称作“10+3”和“10+1”的机制。

中国一贯重视同东盟国家的多边和双边合作。自1997年以来，江泽民主席、朱镕基总理和胡锦涛副主席先后出席了历次“10+3”和“10+1”首脑会晤。2001年，朱镕基总理在第五次中国—东盟首脑会晤中正式提出了建立中国与东盟自由贸易区的建议，得到了东盟国家领导人的一致赞同。2002年11月1—4日，朱镕基总理赴柬埔寨首都金边出席了第六届“10+3”和“10+1”会议，并参加了首届大湄公河次区域经济合作领导人会议。“10+1会议”通过了要求有关各方“搁置争议”的《南海各方行为宣言》，中国和东盟国家还签署了《中国和东盟全面经济合作框架协议》，正式启动中国与东盟自由贸易区的基础构建工作。

第四节 南亚局势与印巴关系

冷战期间，南亚是世界冲突频发地区之一。冷战结束后，该地区的形势有所和缓，但不确定因素始终困扰着地区形势走向正轨。

南亚局势

按照专家们的意见，冷战时期造成南亚地区国际冲突的根源应从三个层次上加以理解：（1）美苏两个超级大国彼此争夺，介入南亚地区事务，造成有关国家、特别是印度和巴基斯坦两国之间长期处于敌对和武装对峙的状态；（2）地区内部国家之间、南亚国家与地区邻国之间因领土、资源、跨界民族和移民等问题引起的争端与冲突；（3）因一国内部的民族、宗教问题引发的社会动乱而“外溢”为国际对抗或冲突。随着两极格局的解体，南亚地区国与国之间的冲突有所缓解，这在前两个层次上表现得更为明显。

冷战时期，苏联企图将印度扶植为“非资本主义发展道路”的样板，从而为自己反华、南下印度洋、与美国争霸的战略服务。对此，美国采取了联合巴基斯坦以遏制苏联南下的战略。由此使原本是印巴之间的冲突带有了浓厚的超级大国争霸的色彩，印巴各自的经济发展受到制约，整个地区的安全形势也受到严重影响。苏联的解体抹去了长时期内超级大国在南亚争霸的阴影，迫使一些南亚国家不得不迅速调整自己的外交政策。

两极格局解体在南亚地区造成的影响，印度首当其冲。长期以来，印度同苏联和东欧国家保持着重要的军备和经贸关系。前苏联的解体和东欧巨变使得占印度先进军备70%的苏式武器供应一度中断，造成印军部分武器装备处于瘫痪状态。1990—1991年印度经济陷入危机，据说也与它同前苏联和东欧的经贸往来急遽下降有关。在这种情况下，印度一改过去以“地区超级大国”自居的姿

态，着手与邻国改善关系。

过去，印度对中国和平、公正、合理地解决两国边界争端的主张长期采取冷漠态度，但 1989 年 12 月印度总理拉吉夫·甘地访华，表示愿意通过和平协商解决争端，在边界问题未解决前发展其他方面的关系后，两国关系开始了实质性的进展。1993 年，中印两国签订了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》，1996 年，双方又签订了《关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》。中印关系的改善，对稳定南亚地区的形势提供了有利的外部环境。

由于印度改变了对斯里兰卡泰米尔伊拉姆猛虎组织的态度，印斯关系也得到改善。英国对斯里兰卡实行殖民统治期间，大量泰米尔人从印度泰米尔纳杜邦移居斯里兰卡，由此在斯形成了占人口总数近 20% 的泰米尔族。70 年代中，泰米尔猛虎组织开始与政府的武装对抗，到 90 年代初已完全控制了斯北部的贾夫纳半岛。过去，印度政府长期支持斯里兰卡泰米尔人与斯政府的武装对抗，向斯泰米尔游击队提供训练基地、武器、资金和其他援助。1987 年 5 月，当斯里兰卡政府军就要打垮泰米尔游击队时，印度出动空军向游击队空投物资，并派出“维和部队”进驻斯里兰卡，使得泰米尔猛虎组织死灰复燃，加剧了同斯政府军的武装对抗。然而，由于印度国内有 6000 万以上的泰米尔族人，支持斯里兰卡泰米尔分裂势力亦可能在印度国内造成连锁反应。于是，在冷战结束的国际背景下，印度于 1990 年调整政策，表示反对在斯里兰卡建立独立的泰米尔人国家，停止泰米尔猛虎组织利用印度作为反对斯里兰卡政府的基地，并从斯撤出了自己的军队。印度政府的这一举措遭到印斯两国境内的泰米尔极端势力的反对，泰米尔猛虎组织为此派人刺杀了印度总理拉吉夫·甘地。在此以后，印度政府对斯里兰卡国内的民族问题采取了更加明确的不干涉政策，同时采取措施封锁泰米尔猛虎组织从印度前往斯里兰卡的海上通道，追捕在印境内的猛虎组织成员。印度对斯政策的调整有利于斯里兰卡政府自主解决内政问题，从而也为南亚地区的稳定创造了客观条件。2001 年“9·11 事件”

发生后，泰米尔猛虎组织在国际社会的协调下开始同斯里兰卡政府举行结束暴力冲突的谈判。

印度对邻国政策的调整还对改善印度同孟加拉之间的关系产生了良好的影响。1992 年 6 月，印度将连接孟加拉在印境内两块飞地的廷比加走廊租借给孟，缓和了两国在这个问题上近 20 年的纠纷。恒河上游在印度，下游经孟加拉入海。1971 年印度在距印孟边界 11 公里的地方建起法拉卡水坝，拦截了占恒河总流量 66%的水资源，严重影响了孟加拉的农业生产。后来双方虽达成临时协议，但协议期满后印度拒绝续签，致使两国关系极度紧张。1996 年 12 月，经过多次谈判和国际社会的调解，印孟达成了为期 30 年的恒河河水分配条约，从而为两国关系长期稳定创造了条件。

尼泊尔过去在自己的宪法中曾有建立尼泊尔和平区的条款，而印度认为这是针对印度而言的。1990 年尼泊尔新宪法取消有关和平区的条款后，印度也改变了以往对尼冷淡的态度，向尼重新开放了过去关闭的 13 个贸易过境点，并增设了新的过境点。印度答应为尼泊尔军队的现代化提供帮助，两国还于 1996 年签订了《综合开发马哈卡利河流域条约》。

印度同邻国改善关系还使作为地区组织的南亚区域合作联盟的工作取得进展。南亚区域合作联盟是 1985 年建立的地区性经济组织，印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡、尼泊尔、不丹和马尔代夫是其成员国，采取协商一致的方式进行工作，主要目的是促进南亚国家的经济技术合作，加强集体自力更生的能力。然而，该组织在成立后的相当一段时间里，由于意见分歧，经贸合作未能取得重大进展。印度同一些邻国关系的改善为南亚区域合作联盟的工作向前推进奠定了基础。1993 年在达卡召开的联盟第七届首脑会议签订了《南亚区域合作联盟关于优惠贸易安排的框架协议》；1995 年在新德里召开的第八届首脑会议原则上通过了关于建立南亚自由贸易区的设想；从 1995 年年底，各成员国已分别对 226 种商品实施进口减税或免税，进一步的减税方案正在制定当中。

应当指出，南亚局势虽因冷战结束出现了缓和迹象，但地区冲

突的格局却没有发生根本变化。过去被冷战所掩盖的民族、宗教矛盾重新爆发，新的纠纷也不断出现，南亚目前仍是国家间冲突的频发区之一。

发生在不丹和尼泊尔之间的跨国移民问题自 90 年代以来日趋严重。几个世纪以来，信奉印度教的尼泊尔人不断迁人主体民族信奉佛教的不丹。80 年代末开始，不丹决定不承认 1958 年以后迁入的尼泊尔人为不丹公民，结果引发纠纷，造成 10 多万尼泊尔难民从不丹逃到印度或逃回尼泊尔。不尼两国有关这一问题的争执，虽经印度调解，至今未能得到解决。

印度和孟加拉之间也存在类似问题。近几十年来，由于印度阿萨姆邦发现石油，大量孟加拉劳工跨界涌人。80 年代以来，印度方面采取了驱赶政策，结果造成大规模的民族屠杀事件发生，这在印孟两国之间形成了至今尚未解决的纠纷。

南亚国家几乎都是多民族、多宗教的国家，一国内的民族宗教问题不仅影响本国的稳定，而且还可能引起国家间的矛盾，1992 年发生在印度北方邦阿约迪亚的“庙寺之争”就是一个明显的例子。16 世纪，印度穆斯林莫卧尔王朝下令拆毁阿约迪亚印度教的罗摩庙，并在原址建起了巴布里清真寺。印度独立后，为防止教派冲突，长期关闭此地。1992 年 12 月 6 日，10 万印度教徒聚集阿约迪亚，部分人冲破警戒线，破坏了巴布里清真寺的圆顶。这一事件不仅在印度国内引起民族仇杀，而且还引起孟加拉、巴基斯坦等国穆斯林的激烈反应。孟加拉 10 万穆斯林向印孟边界进发，巴基斯坦将毁寺事件提交给伊斯兰国家组织，从而形成国际纠纷。由于后来印度政府采取了一些平息措施，这场南亚的教派纠纷趋于缓和，但根本问题尚未解决，所以在其后还多次重新爆发。

印巴局势

南亚国际纠纷最难解决的问题是印巴在克什米尔归属上的争端，它也成了冷战时期超级大国得以插手南亚事务的原由之一。第

三次印巴战争之后，印巴曾于1972年达成西姆拉协定，表示双方愿意通过谈判解决克什米尔问题。然而，印度于1975年践踏西姆拉协定，正式宣布印控克什米尔为印度的一个邦后，谈判解决问题的可能性大大降低。再加上80年代中期以来，双方军队在巴控克什米尔的锡亚琴冰川地区不断出现交火事件，克什米尔地区的局势进一步恶化。

1989年，占印控克什米尔地区大多数人口的穆斯林由于他们的生活水平相对于印度内地各邦已大幅下降，因此提出了自治的主张。对此，印度政府采取了镇压政策，结果自1990年1月起，印控克什米尔不断出现穆斯林武装分子同印度安全部队交火的事件。印度指责穆斯林武装分子得到了巴基斯坦官方的支持，巴方在拒绝这一指责的同时，还谴责印度对其控制区内的穆斯林实行镇压。虽然在联合国的调停下，双方于1990年4月达成了保持克制的协议，但不到一个月，就出现了印控克什米尔伊斯兰宗教领导穆罕默德·法鲁克被刺身亡的恶性事件。当近10万穆斯林在印控克什米尔首府斯利那加进行抬棺示威游行时，印度治安部队再此开枪，造成近50人死亡，300多人受伤。对于巴基斯坦的谴责，印度方面作出了强烈反应。一方面指责巴方支持“分离主义分子”，一方面日夜不停向印巴停火线调集军队。对此，巴方也宣布军队处于“戒备状态”，两国关系已进入战争边缘。

由于联合国安理会5个常任理事国要求印巴双方保持克制，再加上印巴当时都不愿开罪的美国派特使从中斡旋，两国外交部秘书举行了会谈，千钧一发的紧张局势才缓和下来。后来，两国又相继签订《军事演习预先通报协议》(1991年4月)、《互不攻击对方核设施协议》(1992年1月开始执行)、《不使用化学武器的联合声明》(1992年8月)、《防止侵犯领空协议》(1992年8月批准)等防止发生突发事件的文件。自1995年5月2日印度总理拉奥和巴基斯坦总统莱加里在新德里第八届南亚区域合作联盟首脑会议上会面时同意寻求以和平方式解决克什米尔问题后，印巴政府首脑已多次会晤讨论这一问题。然而，由于恶性事件经常在两国边境地区发

生，印巴在克什米尔问题上的紧张关系并没有真正消除。所以有人说，冷战虽在全球层次上结束了，但在印巴之间仍然存在。

对冷战在全球层次上结束，但在印巴之间仍然存在这一判断最好的说明是：印巴各自的军火来源体系已经发生变化，但双方的军备竞赛依旧。

前苏联的解体使印度失去了先进常规兵器的主要来源，为此印度曾一度采取措施改善对美关系。拉奥任总理时改变以往印政府首脑先访苏再访美的惯例，赴华盛顿要求与美建立“新的伙伴关系”。1992年5月，印美在印度西海岸举行联合军事演习，结果引起世界舆论的格外注意。但是，由于印度在人权等方面不能接受美国提出的要求，美国并未像某些新闻界人士想象的那样，替代前苏联成为印度新的军火提供国。在这种情况下，印度对外采取了武器来源多元化的政策。一方面于1996年3月同俄罗斯签订了军事技术合作长期计划协定，利用俄罗斯技术实现印军现役米格－21歼击机的现代化；另一方面，又与法国、以色列等国联系，希望开辟新的军火采购来源。在国内，印度重新启动了它的导弹试验计划。据报道，射程200公里、载重1吨的“普里特维”短程导弹已进入最后试验阶段；长度为21米、升空重量为19吨、射程为1400公里的中程导弹已于1994年2月完成了第一次试射。印度还开始研制反导弹战略防御系统，并在这方面得到了俄罗斯转让C－300B反导弹系统的认可。印度曾于1974年试爆了自己的“核装置”，是被公认跨进“核门槛”的国家。对于1996年6月联合国日内瓦裁军会议草拟的《全面核禁试条约》，印度以“坚持独立的核政策”为由拒绝加以批准，这一举动颇使世界舆论感到吃惊。

印度的军备发展自然在巴基斯坦引起反应，而美国的对巴政策又增加了问题的敏感性。20世纪60年代中期以前，美国是巴基斯坦的主要军火供应国。1965年第二次印巴战争后，美国停止了对巴基斯坦的军火供应。70年代末，苏联侵占阿富汗，大有南下印度洋之势，美国出于对抗苏联的需要，又恢复了对巴的军援，前后总额达30亿美元。然而，1988年签订苏军从阿富汗撤军的协议

后，美国不仅立即中止了对巴的军事援助，而且还由国会通过“普雷斯勒修正案”，以巴基斯坦具有制造核武器的“核能力”为由，冻结了由巴出资购买的数十架 F-16 战斗机。对此，巴方表示，巴基斯坦目前没有核武器，但具备制造核武器的能力；由于印度具有发展核武器的能力，且印巴实力相差悬殊，因此巴在裁减和消除核能力上的行动不可能是单方面的。1996 年印度拒绝签署《全面核禁试条约》后，巴基斯坦也未在这一条约上签字，因此美国恢复向巴提供武器的问题未能得到解决。

1998 年 3 月，印度人民党上台执政。当年 5 月 11 日和 13 日，印度进行了五次核试验，走上了公开拥有核武器的道路。巴基斯坦对此作出了强烈的反应，于同月底进行了六次核试验。印巴进行核试验的消息在国际社会引起巨大震惊，美国等发达国家宣布对这两个国家实施部分禁运，但并未阻止印度继续其核武装化的进程。1999 年 8 月，印度公布了自己的《核武器构想草案》，提出建立“可靠的最低限度的”核威慑力量，即建立“充分的、可抵抗敌人首先打击、可作战的陆海空三位一体的”核力量。对此巴基斯坦作出强烈反应，表示如果印度将其核能力武器化，巴将被迫作出同样的选择。国际社会担心，鉴于印度三军总兵力居世界第四，为南亚其他国家兵力总和的两倍以上，且其空军和海军武器装备水平及作战能力分列世界第五和第七，与巴基斯坦形成了严重的不称性，因此巴很可能在常规兵器作战面临灭顶之灾时首先使用核武器。由此说来，南亚的核对峙很难起到威慑的作用，而将成为危机时战争升级的实战武器。

2001 年“9·11 事件”发生后，美国出于在阿富汗境内进行反恐战争的需要，解除了因印巴进行核试验而对这两个国家实行的大部分禁运，从而使今后印巴关系发展的前景更加令人扑朔迷离。

第五节　阿富汗和中亚局势

冷战后亚太地区形势相对稳定，但最令人担忧的次地区局势是阿富汗。

“9·11事件”前的阿富汗局势

1979年12月27日，前苏联武装部队大举开进阿富汗，推翻原受其支持的阿明政权，扶植卡尔迈勒上台，从而把1600万阿富汗人民推向了苦难的深渊。阿富汗战争遭到了世界各国人民的强烈反对，也使发动这场战争的苏联陷入了困境。1988年4月14日，取代卡尔迈勒的阿富汗纳吉布拉政权与巴基斯坦政府签订了由美国和苏联提供保证的日内瓦协议，确定侵阿苏军将于1988年5月15日开始从阿富汗撤军，9个月内撤退完毕。1989年2月15日，苏军全部撤出了阿富汗。

日内瓦协议的最终结果是结束了持续9年的阿富汗抗苏战争。但是，由于日内瓦协议并没有对阿富汗的政治前途作出妥善安排，一些阿富汗抵抗力量本身也不承认这一协议，再加上外部势力继续介入阿富汗问题，苏军撤退后的阿富汗又燃起了“内战”的熊熊大火。

从1987年起，纳吉布拉政权就提出了“民族和解”的纲领，并将国名从“阿富汗民主共和国”改为“阿富汗共和国”，企图以原执政的人民民主党为核心，组成一个包括非原教旨主义人士参加的联合政府。纳吉布拉的主张自然得到了苏联方面的支持，在苏军撤退的同时，苏联一方面向纳吉布拉政府提供了大量的武器装备，一方面任命第一副外长沃龙佐夫兼任驻阿大使，以便与抵抗力量进行谈判。

阿富汗抵抗力量是在苏联入侵前后建立起来的，突出的特点是

派别繁多。不过，较大的抵抗派别组成了两个集团，这就是一般所说的“七党联盟”和“八党联盟”。“七党联盟”成立于1982年，最初总部设在巴基斯坦的白沙瓦。组成“七党联盟”的主干派别是盖拉尼的伊斯兰民族阵线、萨亚夫的解放阿富汗联盟、穆贾迪迪的伊斯兰民族解放阵线和布尔汉努丁·拉巴尼的伊斯兰促进会，其中后者主要由阿富汗东北部的塔吉克人组成，拥有被称作“潘杰希尔之狮”的马苏德领导下的一支颇有战斗力的队伍。“七党联盟”的正式名称为“阿富汗圣战者伊斯兰联盟”，其中的“传统主义”人士同意与纳吉布拉政权谈判，但反对组成以人民民主党为核心的全国政府。“八党联盟”的正式名称为“阿富汗伊斯兰革命联盟”，通常被称为伊斯兰党。它是一个以什叶派穆斯林为主体的政党联盟，抗苏战争期间以伊朗为后勤基地，主席是希克马蒂亚尔。与“七党联盟”相比，伊斯兰党的原教旨主义色彩更浓厚一些，坚决反对与纳吉布拉政权作任何妥协。

苏军行将从阿富汗撤出其全部军队之前，“七党联盟”曾试图就建立统一战线问题同伊斯兰党达成协议。为此，“七党联盟”主席穆贾迪迪亲赴伊朗同伊斯兰党领导人协商，并且取得一些进展。然而，由于双方最终在拟成立的协商委员会和内阁名单上产生分歧，伊斯兰党退出了后来在白沙瓦举行的会议。1989年2月23日，“七党联盟”宣布成立由其单独控制的临时政府。

为了尽早取代纳吉布拉政权并得到国际承认，1989年3月，“七党联盟”的军队开始围攻阿第五大城市、楠格哈尔省省会贾拉拉巴德市。当时“七党联盟”领导人和国际舆论普遍认为纳吉布拉政权已是强弩之末，对贾拉拉巴德市的进攻会摧枯拉朽、迅速取得胜利。但由于长期进行游击作战，缺乏攻城经验，再加上纳吉布拉政权的军队当时依然能得到苏联的军火供应，装备先进，“七党联盟”的军队围城近半年之久，最终还是无功而返。

围攻贾拉拉巴德市的失败削弱了“七党联盟”自身的力量，伊斯兰党也趁火打劫。1989年7月，伊斯兰党对“七党联盟”发起军事进攻，双方军队在4个省发生大规模武装冲突。面对阿富汗出

现的新情况，过去从未声言支持政治解决阿富汗问题的美国态度发生了变化。1989 年 6 月巴基斯坦总理贝·布托访问美国期间，美国第一次提出政治解决阿富汗问题。美国态度的转变据说与恐惧伊斯兰势力在全球影响扩大有关。

美国态度的转变对阿富汗局势的发展并没有产生重大影响。尽管美国曾就阿富汗局势与苏联、阿富汗前国王查希尔对话，联合国大会也通过了政治解决阿富汗问题的决议，并派出特使与阿富汗各派进行磋商，但由于阿各派实力大体平衡，且均不愿作出实质性的让步，内战之火继续加以燃烧。

纳吉布拉政权得以生存的条件是苏联通过的军事援助。1991 年底前苏联解体后，经济出现大幅度滑坡，无力继续向纳吉布拉政权提供大规模军援。于是俄罗斯在 1991 年 9 月同美国达成协议，宣布两国自 1992 年 1 月 1 日起不再向阿富汗交战各方提供武器。在这种情况下，纳吉布拉于 4 月 16 日宣布“辞职”，匆匆躲进联合国驻喀布尔办事处，他的政府事实上已彻底垮台。

为了避免出现“权力真空”从而导致内战进一步扩大，联合国特使贝农·塞万奔走于阿富汗各派之间，终于促使各方与 4 月 24 日达成谅解，同意成立一个由 50 人组成的临时委员会作为国家暂时的权力机构。委员会以穆贾迪迪为首脑，两个月后让位于由拉巴尼担任国家元首的伊斯兰临时政府。这个政府负责在 18 个月内举行大选；它将选择一名伊斯兰党人士担任总理，而马苏德将出任国防部长。

达成的协议是纸上的东西，各派武装力量为抢夺地盘，纷纷向首都喀布尔挺进。4 月 25 日，刚刚进入喀布尔的马苏德和希克马蒂亚尔的部队就发生激战。在前政府军的支持下，马苏德的军队占了上风，希克马蒂亚尔的军队不得不撤出首都。28 日，临时委员会抵达喀布尔，宣布成立“阿富汗伊斯兰国”，穆贾迪迪担任临时总统。5 月 21 日，对立派别达成停火协议，马苏德的部队撤出首都，但派别武装争夺在国内其他地区仍旧未停息下来。

1992 年 6 月底，拉巴尼根据协议成为临时总统，并于年底正

式担任总统。1993年3月12日，在沙特阿拉伯国王法赫德和巴基斯坦总理谢里夫的调解下，阿富汗有关各派在伊斯兰堡达成和平协议，同意分享权力。5月底，马苏德根据《伊斯兰堡协议》辞去国防部长职务，希克马蒂亚尔于6月宣布就任总理，但实际并未到喀布尔赴任。

根据《伊斯兰堡协议》，拉巴尼的总统任期应于1994年6月28日结束，尔后举行全国大选。但1994年1月1日，希克马蒂亚尔的军队又向喀布尔发动进攻，目的是用武力将拉巴尼赶下台。战斗仅进行了一天，喀布尔就几乎被夷为平地。拉巴尼以此为由在任期届满后拒绝交出权力，声称是为了“避免权力真空”，于是“七党联盟”与伊斯兰党之间的战争再次升级。1995年初，联合国又一次派出特使调解阿富汗派别冲突。但特使的使命尚未有进展，阿富汗战场又“杀”出一支被称作“塔利班”的武装力量，一下子改变了这个国家的势力平衡。

“塔利班”是波斯语学生之意，尤其是指宗教学校的学生。阿富汗出现的塔利班军事组织最初是一批在阿南部坎大哈省的宗教学校学生，因不满地方武装烧杀抢掠，在宗教领袖奥马尔领导下于1994年8月揭竿而起的自卫军事组织，初时只有800人。谁知这支学生军后来以荡平各派、拯救国家为己任，开始向北挺进。由于纪律严明，作战勇敢，深得广大群众欢迎，不到半年时间就发展成拥有2.5万人、装备有飞机、坦克和大炮的精锐之师，战场上所向披靡、节节胜利。拉巴尼曾以分享权力为诱惑拉塔利班与自己结盟，但塔利班要求进驻喀布尔使他不得不放弃这一打算。于是战争又在塔利班与以往相互对立的派别间展开。

塔利班首先把进攻的矛头指向希克马蒂亚尔的军队。从1995年3月起，塔利班先后攻克了伊斯兰党部队占领的恰拉西亚卜要塞、赫拉特和阿西部数省，使得希克马蒂亚尔兵退萨罗比一隅之地，元气大伤。9月，塔利班开始向拉巴尼控制的喀布尔进军，使得拉巴尼控制区缩小到喀布尔周围5省。在这种情况下，阿富汗各派势力开始重新组合。1996年5月底，希克马蒂亚尔出人意料地

在喀布尔市郊与拉巴尼会晤，签署了“六点和平协议”，希克马蒂亚尔宣布就任拉巴尼政府的总理，昔日的对手一下子成了反对塔利班的盟友。

然而，“七党联盟”与伊斯兰党的新组合并没能阻止塔利班强大的攻势。1996 年 9 月 11 日，塔利班开始进攻喀布尔，27 日拿下全城，拉巴尼仓皇逃亡阿东北地区。进占喀布尔的当天，塔利班士兵闯进联合国驻喀布尔办事处，杀死了躲藏在那里达 4 年之久的纳吉布拉。次日，塔利班宣布成立临时政府，在所控地区实行伊斯兰法统治：禁止妇女外出工作；男子必须留胡须，女子外出必须厚纱蒙面；关闭所有影院和电视台；对偷盗者断肢，对酗酒者鞭挞等。塔利班政府还宣布，它可以赦免拉巴尼、希克马蒂亚尔等人，但不允许他们参政。塔利班政府在国际上得到了巴基斯坦政府的承认。

塔利班的节节胜利迫使退守阿东北部塔吉克地区的马苏德开始寻求与乌兹别克民兵武装司令杜斯塔姆结盟。杜斯塔姆是前纳吉布拉政权的将军，拉巴尼占领喀布尔期间曾受命担负守卫喀布尔的任务。由于不得重用，又与希克马蒂亚尔暗中勾结，消息败漏后逃回阿北部乌兹别克地区，以马扎里沙里夫为中心形成地方割据。杜斯塔姆拥有 5 万人的军队，且拥有一支力量不小的空军，因此成为阿国内一股不可轻视的力量。塔利班占领喀布尔后，杜斯塔姆曾一度骑墙静观，但塔利班咄咄逼人的北进态势迫使他最终同意了马苏德的请求，于是形成了与塔利班对抗的“北方联盟”。

由于“北方联盟”的出现，塔利班 1996 年 10 月对潘杰希尔谷地的进攻受挫，不得不向南退却，“北方联盟”的军队一度前进到喀布尔北郊。然而，1997 年 5 月杜斯塔姆的盟友马利克将军倒戈，威胁到杜斯塔姆的侧后，塔利班乘机北进，夺取了萨曼甘和昆都士省，“北方联盟”被从地理上一分为二，战场态势又出现对塔利班有利的局面。

阿富汗内战有着深刻的国际背景。一开始，塔利班得到美国、沙特阿拉伯和巴基斯坦的支持，而俄罗斯、伊朗、各中亚共和国和印度则站在“北方联盟”一边。美国支持塔利班与其觊觎新兴的中

亚石油市场有关。为了阻止里海地区石油、天然气资源从俄罗斯、伊朗出境从而增加这两个国家对国际石油资源的控制力，美国拟定了修筑一条从土库曼斯坦经阿富汗到巴基斯坦输油管道的计划。而从俄罗斯和各中亚共和国看来，如果允许塔利班占领阿富汗全境，不仅会使大量阿富汗塔吉克、乌兹别克和土库曼难民涌入邻近的中亚共和国，而且还会使激进的伊斯兰思潮在中亚泛滥。在俄罗斯的同意下，马苏德的部队被允许使用塔吉克斯坦的库利亚布军用机场，而乌兹别克斯坦的军事专家也曾帮助杜斯塔姆重整军队。

1998年8月7日，美国驻肯尼亚和坦桑尼亚的大使馆几乎在同时遭到威力巨大的汽车炸弹的攻击，共造成224人死亡（其中有12个美国人），5000多人受伤。作为报复，美国向苏丹的一家化工厂和阿富汗的一处训练营各发射了一枚导弹。这一行动同时将一个过去极少为人所知的人物推到了国际传媒的舞台上，他就是乌萨马·本·拉登。

本·拉登1957年出生在沙特阿拉伯的吉达市。其父原籍南也门，1932年迁居沙特，由于承包建筑工程而成巨富，1968年因飞机失事身亡，给本·拉登留下了巨额遗产。1979年底发生了苏联侵略阿富汗的战争，刚刚从吉达阿卜杜拉·阿齐兹大学工程专业毕业的本·拉登"作为沙特阿拉伯人的代表"前往阿富汗，为伊斯兰抵抗运动募捐、修建工事和训练抵抗运动战士。他所进行的这些活动曾得到美国军事专家的协助和支持。1988年，本·拉登正式建立了以自己为最高领导人的"基地"组织（音译为"加埃达"组织）。1989年苏联军队全部撤出阿富汗后，本·拉登曾一度返回沙特阿拉伯居住。1990年伊拉克侵略科威特后，本·拉登曾向政府请命组织武装反击伊军，同时反对邀请美军进驻海湾。在遭到拒绝后，本·拉登开始把"基地"组织的目标转为打击美国和伊斯兰世界的"腐败政权"，他也因此被沙特政府"礼送出境"。1994年美国纽约世

界贸易大厦首次遭袭击后，本·拉登因涉嫌失去了沙特国籍。据说他自1989年后曾在阿富汗、巴基斯坦、苏丹、索马里和肯尼亚等国设立了训练恐怖分子的营地，参与了1993年在索马里对“联合国部队”中美军人员的袭击。塔利班在喀布尔掌权后，他基本在阿富汗居住。1996年，本·拉登发表了“圣战”宣言，并于1998年2月同埃及的“圣战组织”、“伊斯兰组织”、巴基斯坦的“圣战者组织”建立起“世界伊斯兰阵线”，号召全球“穆斯林兄弟”参加反对美国和以色列的恐怖活动。而在实际上，“基地”组织在阿富汗训练了许多来自世界各地的伊斯兰极端主义组织的成员，其中甚至有来自美国的盎格鲁－撒克逊伊斯兰皈依者。“基地”组织参与了“东突厥斯坦伊斯兰运动”在中国新疆、车臣恐怖主义分子在俄罗斯和伊斯兰极端主义分子在中亚国家的恐怖主义分裂活动。

2001年美国“9·11事件”发生后，布什政府在9月17日正式认定此事件为“基地”组织所为，要求塔利班政权同意引渡本·拉登到美国受审，否则将遭到军事打击，但此要求为塔利班政权所拒绝。在这种情况下，美国在得到英、德、法、意、日等盟国军事支持，巴基斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦等国提供基地的情况下，于10月7日发动了代号为“持久正义行动”的反塔利班战争。在行动中，美军实行了陆、海、空、天、电多维一体化作战，大量使用精确制导炸弹，仅开战头一天就发射了50余枚“战斧”式巡航导弹。11月11日，在得到俄罗斯军事物资支援后，阿富汗北方联盟的部队开始向盘据在阿北部重镇马扎里沙里夫的塔利班军队发起地面进攻并迅速得手。11月13日，溃不成军的塔利班部队撤出了阿富汗首都喀布尔，不久又从其军事大本营坎大哈市撤出，但美国急于抓捕的本·拉登和奥马尔逃之夭夭，不知去向。

11月27日，经“八国集团”外长建议，联合国秘书长安南的阿富汗问题特别代表、阿尔及利亚前外长普拉希米邀请阿富汗北方联盟、代表阿富汗前国王查希尔的“罗马集团”、流亡在巴基斯坦的“白沙瓦进程”和流亡在塞浦路斯的“塞浦路斯进程”四支反塔力量派代表团到德国波恩参加联合国阿富汗前途磋商会议。中、

美、俄、英、法、日、印度、巴基斯坦、伊朗等17个国家派观察员出席了会议的开幕式和闭幕式。12月5日，阿富汗各方代表同普拉希米签订了《关于阿富汗临时政治安排》的协议，决定组建“阿富汗临时行政机构”，在6个月中行使政府职能，并推选阿富汗南部普什图政治家、曾留学美国并曾担任过拉巴尼政府副外长的哈米德·卡尔扎伊为该机构的主席。卡尔扎伊于12月22日宣誓就职。

国际社会对阿富汗临时政府行使职能提供了一定的帮助。2001年12月20日，联合国安理会通过决议，决定成立国际安全援助部队，协助阿富汗临时政府在喀布尔及其临近地区维护和平与安全。2002年1月2日，第一批联合国维和部队进驻喀布尔。1月21日至22日，援助阿富汗战后重建国际会议在日本首都东京召开，有关国家和国际组织承诺向阿富汗提供45亿美元的援助并成立一个由世界银行负责管理的信托基金，但后来的情况说明，这些援助大多都没能及时到位。

作为阿富汗的近邻，中国政府向阿富汗提供了及时有效的援助。2001年12月19日，中国外交部阿富汗工作小组飞抵喀布尔。12月22日，中国代表出席了卡尔扎伊的就职仪式，并代表中国政府向阿富汗临时政府提供了价值3000万元人民币的紧急人道主义援助。这批物资数日后由中国空军派飞机运抵喀布尔，中国也因此成为世界上第一个向阿富汗承诺提供援助并第一个兑现援助的国家。2002年1月23日至24日，卡尔扎伊主席访华，中国领导人承诺向阿提供1.5亿美元的重建资金。2月6日，中国驻阿富汗大使馆正式复馆。

阿富汗临时政府的建立并不意味着这个国家的战后重建工作能够迅速步入正轨。阿富汗的民族、部族和教派矛盾一向很深刻，20余年的战乱又在此基础上形成了武装割据的局面。美国在推翻塔利班政权的过程中主要依靠的是以塔吉克族人和乌兹别克族人为主体的“北方联盟”，但其拥有的武装力量在阿临时政府成立后又成为不稳定力量。另外，长期的战争已使阿富汗经济完全崩溃，同时数百万难民等待返回家园，而大多数国际援助口惠而实不至，这都使

经济重建工作步履艰难，前途莫测。阿富汗临时政府所面临的这些困难在2002年6月举行的大国民会议上充分表现出来。

根据2001年12月达成的波恩协议，阿富汗临时政府在执政6个月后要召开大国民会议以选出一个为期两年的过渡政府。2002年6月11日，这个被称作“大支尔格（Loya Jirga）”的国民会议在喀布尔开幕。会议面临的主要问题有三：（1）谁将担任阿富汗总统？一部分普什图族人拥戴此前不久返国的前国王查希尔，而塔吉克等其他民族的代表反对，担心查希尔担任总统、卡尔扎伊担任政府首脑将打破部族之间的权力平衡。（2）是选举一个强有力的国民议会监督政府施政，还是把议会变成一个政治协商机构？（3）建立临时政府时，由于北方联盟是当时阿富汗抗击塔利班政权的主体，所以包括国防部、外交部和内务部在内的许多关键部门都掌握在只占人口总数10%的塔吉克族人手中，而占人口40%的普什图族人却只控制少数部门。如何使各民族在权力分配上保持平衡，由此也成为一个问题。

国民会议延迟了两天最终于6月20日结束。在美国特使的“影响”下，前国王查希尔宣布支持卡尔扎伊担任总统，过渡政府元首问题因此得到解决。会议决定推迟讨论和解决议会问题，从而避免了各方在这个问题上的争执。卡尔扎伊在当选总统后任命了5位副总统、29名部长和1名总统特别安全顾问，其中塔吉克族人加努尼让出了原内务部长的职务被任命为总统特别安全顾问，使普什图族人在政府中所占席位有所增加，这才缓解了权力分配方面的一些矛盾。

尽管如此，阿富汗局势要实现长治久安还尚待时日。首先，乌兹别克族领导人杜斯塔姆和阿富汗西部强人伊斯梅尔汗拒绝在喀布尔任职使得中央政府的控制力有限，而2002年7月6日副总统兼公共事务部长、普什图族领袖卡迪尔在喀布尔遇刺身亡又使卡尔扎伊的力量受到削弱，中央政府统一国家军队的计划也面临严重考验。其次，国际援助口惠而实不至造成经济重建工作进展缓慢，而经济问题又将直接影响到国家和社会的稳定。最后，塔利班政权虽

然已经垮台，但“基地”组织和塔利班残余势力仍在国家边远地区活动，美军数次大规模进剿成果有限，因此这些势力是否会卷土重来尚不能下最后定论。

冷战后的中亚形势和上海合作组织的建立

苏联解体后，哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦这五个原苏联的中亚加盟共和国相继宣布独立，中亚作为一个新兴的政治区域因此受到有关国家的密切注意。

按照西方传统的地缘政治理论，欧亚大陆是决定全球战略格局的“世界岛”，而中亚是其“心脏地区”，因此有了“谁统治了心脏地区，谁就能主宰世界岛；谁统治了世界岛，谁就能主宰世界”的说法。特别是，中亚地区与冷战后成为地区动荡根源的阿富汗相邻，相互之间复杂的民族宗教关系使得阿富汗内乱对中亚形势产生了严重的消极扩散效应。在本·拉登“基地”组织的帮助下，反政府的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”在阿富汗建立了军事训练营地，并不断派遣非法武装分子向中亚发动武装袭击。塔吉克斯坦的“伊斯兰复兴运动”更是在本·拉登的支持下，利用阿富汗为基地，不断在国内制造事端。出于对自身安全的考虑，一些中亚国家在20世纪90年代中期加入了北约的“和平伙伴关系计划”，使得西方势力在70余年后重新踏入中亚地区。“9·11事件”发生后，乌塔吉三国为美国所进行的阿富汗战争提供了军事基地，实现了美军在中亚立足的目的。美国在中亚的进展引起了原来在这一地区占有垄断战略地位的俄罗斯的警惕。

中亚是资源型地区，石油、天然气储量及其开采前景尤其令人瞩目。土库曼斯坦的天然气储量约占世界总储量的四分之一，而哈萨克斯坦在20世纪末发现的卡沙甘油田据说是最近30年间世界发现的储量最大的油田。中亚国家能源开采前景引起了发达国家石油公司的兴趣：美国谢夫隆石油公司在1993年获得了哈萨克斯坦吉兹油田（已探明储量10亿吨）40年的开采权；英荷壳牌石油公

司、法国的埃尔弗·阿基坦公司也相继进入中亚石油的开采业。然而，中亚的石油大量储藏在里海周边地区，哈萨克斯坦和土库曼斯坦在如何同俄罗斯、伊朗和阿塞拜疆这三个里海沿岸国划定管辖范围和管辖权限方面存在着许多不同意见。另外，在里海石油的外运管道建设方面，上述五国同一些大国以及周边国家的争夺也很激烈。2002 年 9 月 18 日，在美国的支持下，从阿塞拜疆经格鲁吉亚到土耳其地中海城市杰伊汉的输油管道开工建设，俄罗斯原来对里海石油享有的运输垄断权因此开始被打破。

由于历史原因，中亚形成了多民族杂居的特点，400 平方公里的土地上居住着 130 多个民族，且多数曾信仰伊斯兰教。中亚五国独立后，过去是苏联主体民族的俄罗斯人大批迁出这一地区，而一些原跨界居住的本民族成员又相继迁入，如原居住在蒙古的哈萨克人就大量迁入了哈萨克斯坦。苏联的解体在中亚形成了某种意识形态方面的“真空”，伊斯兰势力乘虚而入并迅速加以扩散。正是在这种社会转型的过程中，宗教极端势力、国家恐怖势力和民族分裂势力（简称“三股势力”）得以产生并对本地区及其周边国家的安全与稳定产生了非常严重的消极影响。在乌兹别克斯坦，伊斯兰极端势力公开宣称要推翻世俗政府，建立伊斯兰哈里发国家。在本·拉登的“基地”组织支持下，乌、塔等国的宗教极端势力甚至建立了颇具规模的反政府武装，劫持平民，杀人越货，严重地威胁到社会的稳定和发展。一些中亚国家的宗教极端势力还容留周边国家的民族分裂势力，造成了动乱扩散的危险趋势。

中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦等中亚国家接壤，境内生活的哈萨克族群众 112 万，吉尔吉斯族（我国称柯尔柯孜族）15 万，塔吉克族 4 万，乌兹别克族（我国称乌孜别克族）2 万，地理与社会文化的密切联系使得中国同中亚国家在保持地区安全与稳定方面具有了合作的可能性和必要性。1996 年 4 月 26 日，中国和俄罗斯国家元首同哈、吉、塔三国元首在上海签订了《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》，规定：各方部署在边界的军事力量互不进攻；不进行针对缔约方的军事演习；限制军事演习

的规模、范围和次数；通报边境100公里纵深地区的重大军事活动的情况；相互邀请观察实兵演习；预防危险军事活动；加强缔约方边境地区军事力量和边防部队之间的友好交往等。协定强调安全的“相互同等性”，反对以牺牲他国的安全来换取自己的安全，因此它为维护中亚、亚太乃至世界的和平与稳定提供了一种不同于冷战思维的新的安全模式，被国际社会称为“上海五国”模式。

“上海五国”组织成立后，防范和打击“三股势力”就成为各成员国磋商与合作的主要议题之一。1998年7月3日，五国元首在阿拉木图举行第三次峰会，发表了《阿拉木图声明》，指出五国在共同打击各种形式的民族分裂和宗教极端势力、恐怖活动、偷运武器及走私和贩毒等本地区公害等方面达成共识。1999年8月26日，五国元首在比什凯克举行第四次峰会，发表了《比什凯克声明》，表示坚决反对民族分裂主义和宗教极端主义，共同打击国际恐怖主义。走私贩毒及其他跨国犯罪行为。2000年7月5日，五国元首在杜尚别举行第五次峰会，发表了《杜尚别声明》，表示为联合打击对地区安全与稳定构成主要威胁的各种犯罪活动，各国将定期召开执法、边防、海关和安全部门负责人会晤，视情在五国框架内举行反恐怖和反暴力活动演习，并支持吉尔吉斯斯坦关于在比什凯克建立地区反恐怖机构的倡议。

2001年6月15日，“上海五国”在上海举行第六次峰会，通过了《上海合作组织成立宣言》和《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，提升“上海五国”机制为上海合作组织(SCO)，接纳乌兹别克斯坦为组织的新成员，提出了以“互信、互利、平等、协商、尊重文明多样、谋求共同发展”为基本内容的“上海精神”，并在各国军事、安全、执法部门共同协商和交换情报的基础上，对“三股势力”作出明确界定，决定采取多边合作机制予以防范和打击。

“9·11事件”发生后，上海合作组织加强了成员国之间的磋商与合作。2001年9月14日，正在阿拉木图举行上海合作组织总理会晤的各国总理发表声明，强烈谴责两天前发生的恐怖事件，从而

使上海合作组织成为世界上最早对“9·11事件”作出反应的国际组织之一。2002年1月7日，在北京举行了上海合作组织成员国外长非例行会议。六国外长在会后签署了联合声明，决定建立“应急机制”：（1）如遇重大突发事件，两个成员国以上的外长可提出倡议，召开六国外长紧急会议商讨对策，协调立场；（2）可以外长声明的方式阐述上海合作组织对事件的看法和主张。2002年6月7日，江泽民主席赴圣彼得堡参加上海合作组织第二次峰会，同其他成员国元首共同签署了《上海合作组织宪章》、《关于地区反恐怖机构的协定》和《上海合作组织成员国元首宣言》等三个法律、政治文件，决定在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克建立反恐怖机构总部，并决定把上海合作组织的合作中心任务从安全问题扩大到经济，贸易和人文各领域，这就为该组织更有效地开展工作进一步奠定了坚实的基础。

第十五章

冷战后的中东和非洲局势

中东重要的地理位置和丰富的自然资源使其在国际关系中具有特殊的战略地位，所以一直是国际政治中的“热点”。两极格局的解体使得国际形势发生了巨大的变化，中东格局也相应出现了新特点。一方面，长期困扰中东形势的阿以矛盾出现了和平势头；另一方面，形势仍然极不稳定和动荡多变。

第一节 海湾战争与伊拉克核查危机

冷战向冷战后时期转变的重要转折点是1991年发生的海湾战争。这场战争的后果不仅影响了整个中东地区，而且也波及全世界。

海湾战争

1990年8月2日凌晨，伊拉克军队突然大举入侵科威特，10个小时后控制了科全境。以埃米尔萨巴赫为首的科王室人员进入沙特阿拉伯避难，整个国际社会为这一突如其来的事件而感到震惊。

伊科矛盾由来已久。在奥斯曼帝国统治时期，科威特是今属伊拉克的巴士拉行省的一个县。1923 年土耳其与英国等列强签订《洛桑协定》后，早已为英国占领的伊科正式成为英国的殖民地，分别建立了伊拉克王国和科威特埃米尔国，但两国边界并未明确划分。1932 年伊科曾交换信件，确定了两国的边界，但次年又为伊拉克所推翻。1961 年科威特取得独立，但未能得到伊拉克共和国政府的承认。1963 年复兴党在伊拉克掌权后，宣布承认科威特，但两国间 160 公里的边界始终未能勘定。

1990 年 7 月，以萨达姆·侯赛因为首的伊拉克政要发表谈话，指责科威特在伊科边境地区开采石油是"对伊拉克的侵略与战争"。伊拉克并在伊科边界集结部队，公然对科进行讹诈。面对伊拉克的威胁，科威特原准备在 7 月底于沙特阿拉伯举行的伊科谈判中作出一定的妥协。然而，伊拉克不仅要科赔偿其"经济损失"，而且还要求"租借"科威特的布比延岛，并让科领导人去巴格达负荆请罪。伊拉克的苛刻要求当然不能为科威特所接受，于是两国间的谈判于 8 月 1 日破裂，几个小时后伊拉克就大举入侵了科威特。

伊拉克对科威特的侵略完全是有计划、有预谋的。伊拉克执政党复兴社会党的宗旨是在阿拉伯世界实现"统一、自由、社会主义"，并力图成为这一事业的旗手。伊拉克和伊朗之间的战争进行了 8 年，这使伊拉克的宏图大略受到抑制，但其军事实力也因此超过伊朗而跃居海湾国家之首。两伊停火后，伊拉克故态复萌，所以把科威特当成了实现自己地区称雄战略的掠取目标。

伊拉克只有 50 多公里的海岸线，两伊战争中主要出海口法奥港被毁，主要海军基地又受科威特的布比延岛和瓦尔巴岛的阻挡，限制了其在海湾水域的活动。吞并科威特，伊拉克的海岸线可以延长到 300 公里左右。另外，侵占科威特可使伊拉克已探明的石油储量达到 1900 亿桶，占世界已探明储量的 20%，将大大提高伊拉克的战略地位。伊拉克侵占科威特之时，正值国际战略格局发生重大变化，两极格局走向解体的前夕，这本身也激起了伊拉克在世界走向多极化过程中于海湾地区谋得一席之地的强烈愿望。两伊战争中

美国为遏制伊朗曾对伊拉克的行为有所放纵，且萨达姆总统在入侵科威特前会见美国驻伊大使时又误解了对方的表态精神，所以才断然作出入侵决定。

伊拉克侵占科威特的行为遭到国际社会的强烈反对和谴责。就在伊拉克侵科的当天，联合国安理会召开紧急会议，通过了谴责伊拉克并要其无条件从科撤军的第660号决议。迄1991年1月17日海湾战争爆发前，安理会共通过相关决议12个。其中1990年11月29日通过的第678号决议规定，如果伊拉克不在1991年1月15日以前完全执行联合国有关决议，安理会成员国将与科政府合作，“采取一切必要手段维护和执行安理会第660号决议等针对伊的决定，恢复国际和平与地区安全”。

美国从其战略利益考虑，对伊拉克侵科作出了强烈反应。1990年8月7日，美国总统布什签署命令，决定派兵对伊实施代号为“沙漠盾牌”的军事行动。美国出兵海外的主要战略意图一是显示美国在世界上的“领导作用”；二是控制海湾石油资源，从而控制世界经济的命脉。为达到师出有名和不战而屈人之兵的目的，布什政府在向海湾大规模集结兵力的同时也开展了频繁的外交活动。为了争取阿拉伯国家的支持和弥补对伊动武经费不足，布什向阿拉伯国家许诺在战后召开解决阿拉伯—以色列冲突的国际会议，在联合国有关决议的基础上促成阿以和平和解决巴勒斯坦问题。布什还向以色列政府施加压力，针对伊拉克扬言在海湾开战时将首先攻击以色列的威胁，要求以色列采取“克制”态度。这样，除海湾六国16万兵力外，美国还争取到埃及、叙利亚和摩洛哥三国的近6万部队参加对伊动武。经美国大力游说，沙特、科威特、阿联酋分别为海湾动武提供了168亿、160亿、40亿美元的战争费用，占545亿美元总的战争捐款的67%以上。截至1991年1月15日海湾战争爆发前，除美国外，共有41个国家100万军队、2000架作战飞机、210艘舰只、7000辆坦克和装甲车、4000门火炮集结在海湾和伊拉克北部边境（其中包括美军54万人，6艘航空母舰和作战飞机1400架），对伊拉克形成了战略和技术优势。

在联合国安理会通过第678号决议后，苏联、德国、法国、意大利、加拿大、约旦、赞比亚、巴基斯坦等国和联合国相继派特使赴伊进行斡旋，希望伊拉克执行安理会决议，在限期内从科威特撤军，但均未取得成效。中国政府在海湾危机爆发后明确表示反对伊拉克对科威特的侵略。同时在解决危机的方式上，主张只要有一线希望，就要努力争取和平解决。本着这一立场，中国代表对联合国安理会有关对伊拉克的大多数决议投了赞成票，但对第678号决议则投了弃权票。1990年11月6日至12日，中国外长钱其琛出访埃及、约旦、伊拉克和沙特阿拉伯4国，并在途中会见了美国国务卿贝克和科威特埃米尔萨巴赫，为推动海湾危机的和平解决作出了积极的努力。中国政府在海湾危机中的原则立场，得到了包括科威特在内的世界大多数国家的理解和赞赏。

1991年1月17日巴格达时间凌晨2时30分（北京时间晨7时30分），美国、英国、法国、意大利、加拿大、沙特阿拉伯和科威特军队开始对伊拉克境内和伊军在科威特的军事目标实施大规模空袭。30分钟后，布什总统在华盛顿发表讲话，宣布代号为“沙漠风暴”、旨在“解放”科威特的战争开始。

“沙漠风暴”行动自1991年1月17日至2月28日历时42天。行动分38天的大规模空袭和100小时的地面进攻作战两个阶段。在38天的空袭中，多国部队共出动飞机11万架次，投弹量10多万吨，还从海上舰只向伊发射了288枚“战斧”式导弹，先是重点袭击伊军的指挥中枢系统、空军机场、导弹基地以及伊国内的电力、石油供应系统；继而侧重打击伊海军基地、在科威特的地面部队以及后勤供应系统。

伊拉克在多国部队空袭作战中遭到严重损失后，于1991年2月15日提出愿意讨论安理会660号决议，但先决条件是：伊从科威特撤军要与海湾全面停火相联系；以色列必须从所占的阿拉伯领土撤军；免除伊拉克的国际债务并保证出资重建伊拉克。对于伊拉克的表态，美国在2月22日宣布，如果伊拉克想避免一场地面战争，它就必须从23日12时起立即无条件地在一周内从科威特全部

撤军。由于伊拉克没有接受美国这一"最后通谍"，多国部队于1991年2月24日凌晨4时开始向伊军发动地面进攻，先头部队在两天后就直抵伊南部城市巴士拉城下。2月28日，美国的停火条件为伊拉克所接受。经过伊军高级将领与多国部队司令官们的三次会谈，双方实现了临时停火安排。1991年4月3日，联合国安理会通过了关于在海湾实现长期停火的第687号决议，伊拉克人民议会于4月6日表决接受了这一决议，于是安理会在4月11日正式宣布海湾实行停火。

美伊核查危机

联合国安理会通过的第687号决议规定了许多对伊拉克实施长久停火的具体条件，概括说有：(1)伊拉克必须承认1963年确定的伊科边界；(2)伊拉克应无条件地保证不使用、研制、建造或取得核武器，并销毁现存的生物、化学武器及生产能力，销毁射程在150公里以上的导弹及导弹发射装置；将成立一个特别委员会对武器销毁工作进行"在指定的任何地点，立即的现场视察"；(3)重申伊拉克对侵科所造成的直接损失负有赔偿责任；(4)伊拉克要表示不再支持国际恐怖活动。应当说，这一决议所作的规定是苛刻的，但其基本思想是在满足上述条件后取消对伊拉克的制裁，所以仍是有限期、可以履行的决议。据不完全统计，从1991年4月至1997年10月，在联合国特委会的监督下，有关单位已在伊拉克销毁了199枚导弹，25个导弹发射架，3.8万件化学武器，监控化学毒剂48万升，封存或运走浓缩铀37公斤及其他核材料552公斤。核查人员承认，他们在1995年后基本上没发现第687号决议所规定必须销毁的武器和材料，核查已转入检查"两用技术"阶段。

如果仅从执行联合国决议角度看，可以说有关方面同伊拉克的合作并没碰到不可逾越的障碍。但如果将视角扩大到联合国有关规定之外，问题就显得十分复杂。首先，美国等西方国家在停火后仍坚持对伊拉克施加军事压力。1991年7月，美国强行规定伊拉克

北纬36度以北地区为“安全区”，禁止伊军飞机进入该地区上空。1992年7月，美国又规定伊北纬32度以南地区上空为“禁飞区”。这两个“禁飞区”覆盖了伊拉克40%的国土，美国和英国飞机在“禁飞区”的行动经常造成美伊关系滑向战争的边缘。其次，1997年3月美国国务卿奥尔布赖特公开发表讲话，声称伊拉克总统萨达姆不下台，美国就不会同意取消对伊制裁，这种节外生枝的条件显然超出了联合国安理会第687号决议的规定。最后，联合国特委会成员中存在大比例的美国人员，他们经常发表证据不足的言论，结果常常导致双方关系紧张。

1997年10月，由于联合国特委会的某些成员声称伊拉克所购买的200吨VX神经毒剂不知去向，要求检查伊拉克总统府邸，结果造成特委会与伊方关系紧张。10月29日，安理会在美国的建议下通过了第1134号决议，以伊阻挠核查，威胁要对伊拉克采取新的制裁措施。次日，伊拉克政府采取反措施，宣布驱逐3名从事核查工作的美国人出境。11月3日，伊拉克宣布不允许美国专家在伊进行核查工作，特委会也决定“暂停”在伊工作，“核查危机”由此爆发。

美国政府对“核查危机”作出强烈反应，下令美驻海湾部队进入战备状态，企图以武力迫使伊政府作出退让。11月19—20日，在法国、中国的赞同下，经俄罗斯外长普里马科夫斡旋，伊拉克同意特委会“原编制人员”可返伊继续工作，包括最初驱逐的3名美国人，“核查危机”暂告一段落。

然而，核查伊总统府的问题并没得到根本解决。特委会负责人巴特勒以第687号决议中“在指定的任何地点，立即的现场视察”为由，再次要求对伊国内8处总统府邸进行现场视察，但伊政府坚持认为，此事事关伊国家尊严，伊拉克不能让步。就这样，刚刚缓解的“核查危机”又迅速激化“总统府邸核查危机”。1998年1月17日，伊拉克总统萨达姆·侯赛因发表广播讲话，要求特委会在6个月内结束其武器核查使命。美国总统克林顿立即下令派陆海空军部队增援驻海湾的美军，英国也向海湾派兵，不久两国就在海湾陈

兵3个航空母舰编队、400余架飞机，总兵力超过3万人以上，准备打一场代号为“沙漠惊雷”的对伊战争。

国际社会真正支持对伊动武的国家并不多。埃及、叙利亚、土耳其等中东国家明确表示反对用武力解决“核查危机”，中国、俄罗斯、法国更是积极主张用和平方式化解危机。在这种情况下，联合国安理会的5个常任理事国的代表经过四次磋商，于2月17日达成一项集体方案，要求联合国秘书长科菲·安南赴伊拉克作最后的外交努力，安南的使命也得到了伊拉克的同意。

2月20日，安南抵达巴格达，先后同萨达姆总统等伊官员举行了数轮会谈，于2月23日签订了《联合国与伊拉克共和国谅解备忘录》及其附件，重申：(1) 伊拉克同意根据联合国安理会的有关决议继续与特委会进行合作；(2) 联合国重申尊重伊拉克的主权和领土完整；(3) 对于进人总统府邸视察一事，联合国同意为此成立一个特别小组，其成员包括秘书长指定的高级外交官和特委会的专家，小组应加强与伊方的合作并“提高工作的效率”；(4) 鉴于“解除制裁对于伊拉克人民和伊拉克政府来说显然是最为重要的，秘书长已着手使这个问题得到安理会成员们的充分注意”。

联合国同伊拉克达成的协议使得对伊核查再次启动，但到1998年11月和12月，武器核查危机重新出现，美英借机向伊拉克发动了代号为“沙漠之狐”的空袭行动，特委会的核查也就此中断。1999年12月17日，联合国安理会在中俄法和马来西亚弃权的情况下通过了第1284号决议，决定成立监督、核查和视察委员会，简称“监委会”代替原来的特委会，在任何必要的时间无条件地核查伊拉克境内的任何地点；如果伊拉克予以合作，可在120天后中止对伊制裁120天，如果伊拒绝合作，则重新启动制裁。伊拉克指责这一决议违背了第687号决议的规定，因此予以拒绝。

2001年1月乔治·布什担任美国总统后，公开将推翻伊拉克萨达姆政权作为美国中东政策的基本目标。“9·11事件”发生后，布什将伊拉克、伊朗和朝鲜列为“邪恶国家”，必予除之而后快。从2002年初美国在阿富汗进行的反恐战争告一段落后，布什将“倒

萨”列为第二阶段反恐的目标，增加在海湾地区的驻军并向伊拉克境内外的反对派通过物质支援，准备在适当的时机以伊拉克生产大规模杀伤性武器为由向伊发起战争。

针对美国咄咄逼人的攻势，伊拉克政府也采取了毫不屈从的态度。法国和俄罗斯反对美国在没有事实根据的情况下向伊拉克开战，美国和英国于是向联合国安理会递交提案，要求伊拉克无条件地同意联合国核查人员重返伊开展核查工作。2002 年 11 月 8 日，在经过近两个月反复讨论，美国几易其提案之后，联合国安理会一致通过要求伊拉克同意核查人员重返伊进行工作的第 1441 号决议。决议还要求伊拉克必须在 11 月 15 日以前接受决议中提出的条件，即在 12 月 8 日前向武器核查人员提交一份有关化学、生物和核武器计划的完整声明；12 月 23 日前允许核查人员恢复在伊的工作。11 月 13 日，伊拉克无条件地接受了第 1441 号决议。11 月 18 日，联合国首批核查先遣组人员进驻巴格达。

第二节　马德里和平进程起步

1991 年的海湾战争结束后，阿以矛盾再次成为国际关注的重心。美国借助其作为冷战后惟一超级大国的有利地位，企图通过解决阿以问题在中东建立以自己为主导的“新秩序”。正是在这一背景下，谈判解决阿以冲突的马德里会议得以召开并取得了一定的进展。然而，由于作为中东问题核心的巴勒斯坦问题出现起伏，马德里和平进程因此陷人僵局。

马德里和平会议的召开

1991 年 3 月 6 日，布什总统在美国国会联席会议上阐述了美国中东政策的基本原则，即希望在安理会 242 号和 338 号决议的范围内、以“土地换和平”的原则建立中东全面和平：“……必须给

以色列提供安全和承认，同时给予巴勒斯坦人合法的政治权利”。对于布什的倡议，阿以双方均未表示公开反对，但在和会由谁主持，和谈的基本内容和原则是什么，以及谁将拥有巴勒斯坦的代表权等问题上存在重大分歧。为此，美国国务卿贝克自1991年3月上旬至10月中旬8次出访中东，力图消除阿以间的分歧，使和会按布什的设想召开。

1991年9月16日至21日贝克七访中东时，正式向有关方面提交了说明美国立场的《和平谅解备忘录》。备忘录就一些具体问题作了说明，主要有：（1）关于巴勒斯坦问题，美国的基本立场是：既不支持建立独立的巴勒斯坦国，也不赞成以色列在被占领土上的“长期存在”；中东和会第一阶段可先谈判巴勒斯坦自治问题，以后再寻求最终解决方案；美将继续支持犹太人移居以色列，但反对在被占领土上再建新的定居点。（2）关于耶路撒冷问题，美国反对“任何分割该城的方案”，但同意和会讨论其最终地位问题。（3）关于巴勒斯坦代表权问题，美国主张由被占领土上的巴勒斯坦人士参加约旦代表团与会，同时劝告以色列，如果参加谈判的巴勒斯坦代表声称他们代表巴解组织，以色列不应抵制谈判。（4）关于戈兰高地，美国承认其为叙利亚领土，但同时重申1975年美总统福特致信以色列总理拉宾时所表示的观点，即承认戈兰高地对以安全的重要性。（5）至于和会由谁主持，美国为防止阿拉伯国家要求把阿以问题纳入联合国框架内加以解决，所以提出由美国和苏联（俄罗斯）来主持。尽管阿以双方都不满意这个备忘录。但在当时的历史条件下，它是双方能接受的“最佳方案”，因此各方均表示有条件地接受。

1991年10月30日，马德里时间10时30分，中东和平会议在当地老王宫正式开幕。会议大厅没有悬挂与会国的国旗，这是为了防止敌对国家之间出现“默示承认”的难堪局面。会场座位既非圆桌，亦非长桌，而呈“T”形，横桌为主席国位置，坐着苏美两国总统及外长，还有东道国西班牙首相和外交大臣。联合国、海湾合作委员会和马格里布联盟的代表坐在主席国代表团的后面，其观

察员地位显而易见。竖桌右侧依次是埃及、以色列和黎巴嫩代表团，对面则是欧共体、约旦—巴勒斯坦和叙利亚代表团。这种座次的安排既突出了美国在和谈中的主导地位，也尽量减少阿以双方由于多年的对立而可能在座位问题上的不愉快。

按事前约定，除主席国和东道国外各代表团均由外长带队，共14人。但会上出现两个引人瞩目的例外：一是以色列代表团由总理沙米尔亲自带队，较为温和的利维外长被排斥在外，成员都是被新闻界称之为强硬派的人物，摆出一付决不妥协的样子。二是约旦－巴勒斯坦代表团名义上为联合代表团，由约旦外交大臣卡迈斯·阿布·夏比尔带队，但各有14名代表，巴解代表团有自己的团长，他是来自加沙的红新月会负责人海德尔·阿卜杜拉·沙菲；还有一个以耶路撒冷著名人士费萨尔·侯赛尼为首的7人顾问委员会，其中包括代表团女发言人哈南·阿什拉维。会前巴勒斯坦代表艾雷卡特曾声称，他代表巴解组织。以色列曾威胁说，只要与巴解有联系的人与会，以色列代表团就退出会议，所以舆论界对此次会议能否顺利进行表示担心。然而，艾雷卡特仍作为代表团成员出席了会议，以色列也并未退出。

在开幕致词中，布什为会议确定的目标是寻求中东真正的和平；会议的基础是安理会242号和338号决议，也就是“土地换和平”；会议的形式是全体会议、双边会议、多边会议，各有不同的任务。布什甚至为巴勒斯坦—以色列谈判规定了时间，那就是要在一年内首先就一个为期五年的临时自治安排达成协议。布什说，美国愿成为促进力量，“为寻求和平创造便利条件”。作为配角的苏联总统戈尔巴乔夫刚刚从“8·19事件”中清醒过来，他的发言颇为“直率”。他说，如果没有美苏关系的“改善”，世界就不会有深刻的“变革”；只有在这种背景下，才能认识到阿以和解的“现实希望已经出现”。

从第二天起，阿以代表发言，各自陈述己方的立场，围绕着“土地换和平”还是“和平换和平”展开了激烈的争论。叙利亚外长沙雷坚持“土地换和平”原则，强调和平的先决条件是以色列必

须归还"每一寸土地";并宣布,只要以色列从戈兰高地全面撤军,叙就有可能同意与以色列签订和平条约。巴勒斯坦代表沙菲表示,巴勒斯坦人准备接受某种"临时的过渡性安排",但重申巴勒斯坦人有建立自己国家的权利。以色列总理沙米尔在发言中先大段追述了犹太民族在历史上所遭受的苦难与迫害,以期唤起与会者的同情。然后急转直下,断言以色列"没有占领外国的土地",因为犹太人"近4000年来一直居住在这块土地上"。因此,阿以冲突"本质上不是领土问题",而是"阿拉伯国家拒绝承认以色列国的合法性"。以色列参加和谈的目的是解决"共处问题",它不愿与邻国签署和平条约,并就巴勒斯坦人的自治安排达成协议。沙米尔还强调,和会应讨论和解决"地区性问题",非此"中东就不可能有真正的和平"。沙米尔的讲话从根本上否认了阿以矛盾的关键——领土问题,引起阿拉伯代表的愤怒。加之双方积怨极深,因此,会上唇枪舌剑,互相攻击。沙米尔在发言中指责叙利亚为恐怖主义组织提供基地,叙利亚外长沙雷则反唇相讥,在会场上出示照片,证明沙米尔本人自青年时代起就是一个恐怖主义分子。到11月1日会议结束时,双方言辞之激烈已达到了临界点。

马德里会议仅仅是阿以和谈的一个"开幕式",它没有、也不可能解决阿以争端。但是,马德里会议标志着中东和平进程进入了一个新阶段,因此具有重要的历史意义和现实意义。首先,和会得以召开的本身就是一项重大成就。阿以双方经过40多年对抗,终于认识到战争不可能解决矛盾,只有和谈才是惟一的出路。其次,马德里和会参加方之多、讨论范围之广、追求目标之全面都是阿以谈判历史上所没有的。最后,马德里会议所开启的谈判大门,虽"进门"艰难,但大门一经打开就难以关闭。阿以双方言词激烈,但谁也不愿因此使谈判破裂,所以都表现出了程度不等的灵活态度。

根据美国的设想,整个中东和平会议由三个部分组成:(1)马德里中东和会开幕式;(2)阿以双边政治谈判;(3)涉及其他问题的多边会谈。

多边谈判

美国之所以要设置多边谈判有以下几个考虑：一是在美国的主导下，把西欧、日本等国和一些国际组织，如世界银行等纳入共同援助中东的轨道，以平息它们对美国独家控制中东事务的不满，也可弥补自己经济实力的不足；二是满足了阿拉伯国家要求召开国际会议，解决中东争端的愿望；三是希望多边会议“创造气氛”，促进和影响双边谈判，加快中东和平进程。以色列参加多边会谈，是想造成一种阿以关系全面松动的印象，进而促使阿拉伯国家逐步取消对它的经济制裁和摆脱政治上的孤立；在未来的中东格局中，凭借它的先进科技和经济优势，占据重要位置。阿拉伯国家清楚地认识到：双边谈判是基础，是解决阿以争端的关键，没有双边谈判的突破（其核心是以色列归还被占领土），多边会谈是不会有什么结果的。正是基于这一点，叙利亚和黎巴嫩拒绝参加多边会谈。但是，其他阿拉伯国家还认为，阿拉伯国家可以借助多边会谈中的各种力量，压以色列在双边谈判中让步。多边会谈就在是各方都有自己打算的背景下，于 1992 年 1 月 28 日在莫斯科开始的。

1992 年 1 月，由美国和俄罗斯发起，在莫斯科召开了一个部长级会议，共 37 个国家和国际组织的代表出席，但叙利亚和黎巴嫩表示在双边会谈没有取得进展的情况下拒绝参加。会议决定建立 5 个专门的工作小组委员会：军备控制与地区安全、地区经济发展、环境、水资源和难民，并对其工作程序作出规定。为了监督和协调工作小组委员会开展讨论和解决遇到的困难，会议决定建立一个指导委员会，由美俄牵头。至 1995 年底，指导委员会先后在莫斯科、里斯本、伦敦、莫斯科、东京和突尼斯的塔巴卡召开过六次会议。每次会议的主要议程是听取各工作小组委员会的汇报，并确定了下一阶段会谈的议程。指导委员会会议并不产生具有约束力的协议、规则和决定，但对缓和当事国的对立气氛起到了一定的作用。到 1995 年底，5 个专门工作小组委员会的议事概况如下：

1. 军备控制与地区安全工作小组委员会由美国与俄罗斯共同主持，从1992年5月到1994年12月分别在华盛顿等地召开过6次会议。会议统一了对军备控制的基本概念和建立相互信任措施的认识；会议还就成立危机控制中心、地区安全中心和军备控制数据库提出了建议；关于海军演习及地区海军军官会议也取得了一致意见。

2. 地区经济发展工作小组委员会由欧盟主持，至1995年1月先后在布鲁塞尔、巴黎、罗马、哥本哈根、摩洛哥的拉巴特和波恩召开了六次会议，主要讨论了亚喀巴至西奈半岛的高速公路、海水发电和旅游等问题。在1993年11月哥本哈根的第四次会议上，通过了《哥本哈根行动计划》。《计划》中开列了35个项目，包括通讯、运输、旅游、农业、金融市场、训练等方面，以吸引外资参加中东的设施建设。为此，会议还成立了一个监事会，推动和监督对中东的投资。

3. 环境工作小组委员会由日本主持，至1995年6月分别在东京、海牙、东京、开罗、海牙、巴林和约旦的安曼召开了七次会议。会议主要就红海和亚喀巴湾的水质问题及防止该水域因溢油而受污染问题、防止因生态恶化而导致的沙漠化问题、改良盐碱地区的生态环境问题等进行了讨论。在1994年10月巴林的第六次会议上，通过了《巴林中东行为准则》。

4. 水资源工作小组委员会由美国主持，至1995年6月分别在维也纳、华盛顿、日内瓦、北京、阿曼的马斯喀特、雅典和安曼召开了七次会议。水资源问题是中东地区重大的敏感问题。不解决主权问题就无法讨论水资源的利用、开发和分配。代表们在下述问题上达成一致：会议只谈技术问题，政治问题由双边谈判去解决。会议讨论了海水淡化、城市废水处理、人工降雨、水利人员培训等技术性问题。在1994年于马斯喀特举行的第五次会议上，建立了海水淡化研究和技术中心。

5. 难民工作小组委员会由加拿大主持，至1994年12月分别两次在渥太华以及奥斯陆、突尼斯城、开罗和土耳其的安塔利亚召

开过六次会议。难民问题同样是政治性很强的问题，会议决定只讨论改善难民生活的具体问题，由双边谈判去解决政治问题。会上以色列方面宣布允许6000名难民返回被占领土，巴以双方还原则同意解决涉及到2000个家庭的难民分居问题。在1994年5月开罗召开的第五次会议上，世界银行承诺提供一笔费用，用于人力资源的开发、被占领土儿童福利的改善、社会与经济基础设施的修建、公共卫生等方面。

2000年2月1日至2日，美俄曾在莫斯科召开过一次中东多边谈判促进小组会议。2001年底，由于巴以谈判出现逆转，阿拉伯国家的代表表示在巴以谈判不能得以恢复的情况下将停止出席多边谈判的所有会议，多边谈判因此中断。

约旦和以色列问题的政治解决

马德里和平进程的关键是阿以双边谈判，自1991年11月3日在马德里举行第一次会议到1993年9月，共进行了11轮谈判（后十轮谈判移至美国华盛顿举行）。开始时，以色列分别与叙利亚、黎巴嫩、约巴联合代表团分三组谈判。1992年1月举行第三轮谈判时，约旦和巴勒斯坦分开，成为四个组。

在前五轮的谈判中，以色列沙米尔政府的僵硬态度成了阿以谈判的障碍，这迫使美国布什政府不得不拒绝对沙米尔政府提供100亿美元的贷款担保，结果使沙米尔在1992年的以色列大选中落败，赞成中东和平的工党领袖拉宾以明显优势取胜。

布什政府对沙米尔政府采取强硬政策，目的是在1992年底的美国总统大选中连任。然而，在这次大选中，民主党人克林顿当选美国总统。他在就任总统后，为了表明新政府决意推进中东和平进程，宣布从4月27日开始的第九轮谈判中，美国将以“正式伙伴”身份参加谈判。

尽管以色列和美国政府出现人事变动，但有关各方在双边谈判中还是没有取得重大进展。直到1992年9月13日巴解和以色列签

订《奥斯陆协定》后，局面才出现积极的变化，而约旦和以色列之间的谈判也因此取得成果。

马德里和平进程一开始，约旦表示自己不会在其他阿拉伯谈判方之前同以色列达成协议。但1993年9月14日，也就是在巴勒斯坦解放组织同以色列正式签订《奥斯陆协定》的次日，约以签署了《和平框架协议》，规定了双方谈判所需解决的主要问题。同年10月，美国总统克林顿、约旦王储哈桑和以色列外长佩雷斯在华盛顿决定成立一个美约以三边经济委员会。该委员会于1993年11月30日在华盛顿召开了第一次会议，此后移至中东地区定期举行，其成果后来写入了约以《和平条约》中。

1994年7月18日至19日，约旦和以色列在两国边境的艾因阿夫罗纳（Ein Avrona）举行谈判。当月25日，约旦国王侯赛因和以色列总理拉宾在美国总统克林顿见证下于白宫签署了《华盛顿宣言》，宣布两国结束战争状态并根据联合国安理会第242号决议和第338号决议实现公正、持久和全面的和平。除此以外，以色列表示将尊重约旦在耶路撒冷穆斯林圣地享有的“特殊地位”。

1994年10月26日，约旦国王侯赛因、以色列总统魏茨曼和美国总统克林顿出席了在约以边境阿拉瓦（Arava）约以《和平条约》签字仪式，约旦首相马贾利和以色列总理拉宾在和约上签字。这是继埃及和以色列签订《和平条约》后阿拉伯国家同以色列签订的第二个和约。

约以和约共30条、5个附件，主要内容有：（1）以色列归还约旦350平方公里的土地，但保留某些战略要地。作为交换条件，以色列将30平方公里的土地划给约旦。共约2.8平方公里的纳哈拉伊姆/巴古拉地区（Naharayim/Baqura）和祖法尔地区（Zofar）的主权属于约旦，但保留以色列人私有土地的使用权，有效期25年；（2）双方将制止一切战争或敌对行为，确保在自己的国土上不发生针对对方的暴力威胁，并将采取必要和有效的措施制止恐怖活动；（3）以色列同意每年从其北部地区向约旦调运5000万立方米的水，还同意以合作方式开发现存的和寻找新的水资源；（4）两国

将允许对付国民及其车辆自由过境并在开放的道路上自由行驶。双方给予对方船只通过自己领水和进入自己港口的权利；（5）各方将提供出入具有宗教和历史意义地点的自由。在巴以谈判永久地位问题时，以色列将优先考虑约旦在耶路撒冷圣地的历史地位；（6）双方将同埃及和巴勒斯坦人成立一个解决流离失所者问题的四方委员会，并将成立一个难民问题多边工作小组；（7）双方在条约生效一个月内实现关系正常化，互派大使。约旦将解除对以色列的经济抵制，双方将进行经济合作。

1994 年 11 月 27 日，约以两国建立了外交关系。1995 年 8 月，约旦议会通过决议，取消了对以色列的禁运。同年 11 月，约以在安曼召开了地区经济会议。此外，两国已相互开放了边界。约以和约的签订与执行，说明两国间的主要问题已得到解决。

叙以和黎以谈判

黎巴嫩认为叙黎两国之间存在着特殊关系，而叙利亚目前仍在黎巴嫩驻有 3 万人的军队。正是因为这一点，叙以谈判和黎以谈判密不可分。叙以谈判若不能取得突破，黎以谈判也难取得进展。

叙以谈判的关键是以色列归还它所占领的叙利亚领土戈兰高地。拉宾担任以色列总理后曾表示愿意根据“土地换和平”的原则来解决这一问题。不过，要作到这一点，叙以必须解决三方面的问题：

1. 两国间的边界问题。由于历史原因，叙以之间存在着三条边界线：一是 1923 年英国和法国实行委任统治时期划定的边界。这条边界将基内雷特湖和上约旦河及其大部分支流划入了今天以色列（当时的巴勒斯坦）的境内。二是 1949 年叙以之间的停火线。当时叙利亚军队越过了上约旦河，控制了总面积 65 平方公里的土地。三是 1967 年第三次中东战争爆发前双方的实际控制线，此时叙利亚仍然控制着从胡拉谷地以南的上约旦河左岸及基内雷特湖的东北岸地区。为了控制水资源，以色列在谈判初期要求以 1923 年

边界作为两国实现和平后的国际边界。

2. 安全保障问题。戈兰高地北部的赫尔蒙山是叙以黎三国交界处的制高点，具有其战略上的重要性。以色列要求其从戈兰高地的撤军必须分阶段进行；在以军撤退的过程中和撤退完成后必须有大国的军队进入，防止叙军重新对以开战；另外，以色列要求叙利亚在戈兰高地实行非军事化并保留以军在赫尔蒙山上的观察哨。

3. 实现关系正常化。以色列要求叙利亚先实现两国关系的正常化，包括签定和约、建立外交和贸易关系等，然后再行从戈兰高地撤军。

叙以在马德里和会召开后进行的双边谈判中未能取得任何实质性的突破。自 1994 年 2 月后，叙以双方在华盛顿举行了多次大使级谈判。1994 年 12 月和 1995 年 6 月，叙以两国的总参谋长在华盛顿举行过两次谈判。1995 年 12 月和 1996 年 1 月，在美国主持下，叙以代表还在美国阿斯平研究所的怀河会议中心举行过两次谈判。谈判最初的焦点在安全安排和实现关系正常化方面。叙利亚要求以色列首先保证从戈兰高地全部撤军，才能同以讨论安全和关系正常化问题。后来，争论的问题集中在边界问题上。叙利亚方面提出，1926 年英法曾签订过一个有关双方中东委任统治地的《睦邻条约》。根据这个条约，叙利亚居民有权从基内雷特湖东北进入湖区捕鱼和从事其他活动。如果以色列坚持以英法 1923 年边界作为叙以最终的国际边界，那么也应当承认英法 1926 年签订的《睦邻条约》的有效性。对此，以色列代表未置一辞。1996 年 5 月利库德集团领袖内塔尼亚胡担任以色列总理后，以方立场趋于强硬，叙以谈判中断。1999 年 1 月，以色列议会还通过决议：从戈兰高地撤军必须通过全面公决的批准。

1999 年 5 月以色列工党领袖巴拉克当选以色列总理后，美国总统克林顿曾于当年 12 月邀请巴拉克同叙利亚外长沙雷在华盛顿会晤，叙以同意恢复双边谈判。2000 年 1 月 3 日至 11 日，三人在美国西弗吉尼亚州的谢弗德斯顿又开始了新一轮的谈判，但仍然未能达成协议。2000 年 3 月美国总统克林顿在日内瓦会见叙利亚总

统阿萨德时转达了巴拉克的新建议：以色列同意接受1967年双方实际控制线作为两国划界的基础，但在基内雷特湖以东必须作出对以色列有利的调整。以色列的这个新建议为叙利亚所拒绝，叙以谈判再次中断。

黎以谈判的焦点是以色列从黎巴嫩南部撤军问题。1978年3月14日，以军为清除驻扎在黎巴嫩的巴解游击队而入侵黎巴嫩南部。3月19日，联合国安理会通过第425号决议，要求以色列从黎巴嫩撤军，尊重黎巴嫩的主权、独立和领土完整。两个月后，以色列撤军，但把靠近以边界12公里宽地带交给了信仰基督教的南黎巴嫩军。1982年6月6日，以军再次入侵黎巴嫩，逼迫巴解游击队撤出贝鲁特，后来拖延了三年才于1985年6月从黎巴嫩撤军，但在黎南部建立了面积850平方公里的“安全区”，驻有22个据点。以军在黎南部经常遭到黎巴嫩真主党武装的袭击，后者发射的“喀秋莎”火箭也常打到以色列境内。时间一长，以色列在黎巴嫩南部建立的“安全区”倒成了以色列在安全方面的一个“包袱”。

马德里和平进程启动后，以色列政府一开始寻求同黎巴嫩首先实现和平，因此提出了其从黎南部撤军的先决条件：(1) 黎巴嫩军队首先应在以色列设置的“安全区”北部部署，阻止对“安全区”和以色列本土的袭击，6个月后以色列再同黎谈判实现和平问题；(2) 只有以色列确信从黎南部出发的“恐怖组织”都已经解散后，以才准备“重新部署自己在以色列北部的军队”(即撤军)；(3) 以军“重新部署”后，南黎巴嫩军不得“遭受迫害”。

对于以色列的先决条件，黎巴嫩的回答是：安理会第425号决议要求以色列撤军是“无条件”的，因此它不能接受以方的这些先决条件。1992年9月，黎巴嫩在与叙利亚磋商后又表示，以色列从黎南部撤军是中东和平的一部分，因此以色列应当接受安理会第242号和第338号决议，从被占的阿拉伯领土撤军，并同时执行第425号决议。一言以蔽之，黎巴嫩要求的是以色列从戈兰高地和黎南部同时撤军。

1996年内塔尼亚胡当选以色列总理后曾提出过一个“黎巴嫩

优先”的设想，建议黎巴嫩立即同以色列谈判，在确定“安全安排”后，以色列可以从黎巴嫩单方面撤军。黎巴嫩出于对黎叙特殊关系的考虑，再次拒绝了以色列的建议。

2000年3月，在叙以谈判再度中断的情况下，以色列巴拉克政府认为同时与叙利亚和黎巴嫩达成协议的可能已不存在，为了甩掉“包袱”，决定当年7月前单方面从黎南部撤军。5月初，以军开始从黎巴嫩南部撤军，至5月24日撤退完毕。联合国秘书长的特使在进行了一个星期的实地考察后于6月5日宣布，以色列从黎南部撤军已经完成。

以色列虽然完成了从黎南部的撤军，但黎巴嫩并未因此对以作出安全承诺，主要原因是黎巴嫩指责以军没有撤出黎巴嫩领土萨巴农场。萨巴农场位于叙黎边界。按照黎方的举证，萨巴农场的土地属于黎巴嫩，但租给了叙利亚居民使用。以色列方面反驳说，萨巴农场是以军在1967年第三次中东战争中从叙军手中夺取的，所以其归属应当在叙以谈判中加以解决。萨巴农场问题后来成为黎以边境形势在2000年后继续紧张的主要原因之一。

第三节 奥斯陆协定和起伏跌宕的巴以谈判

巴勒斯坦问题是中东问题的核心，因此巴以谈判的进退直接影响着整个中东和平进程的发展。事实上，正是由于巴以谈判的起伏变化，中东和平进程有过重大突破，也有过严重挫折，后来又面临前所未有的严峻局面。

奥斯陆协定

从1991年11月3日开始的双边谈判，到1993年7月1日第十轮谈判结束，历时20个月。尽管其间以色列赞成“土地换和平”的拉宾政府上台执政，但巴以谈判仍无重大突破的迹象。在8月

31日举行第11轮谈判的前夕，巴以在挪威首都奥斯陆秘密谈判成功的消息传来，全世界都被这个突如其来的信息惊呆了。

巴以秘密谈判最初是由挪威“法福研究所”（挪威文：应用社会学研究所的简称）所长特耶·吕德·拉尔森教授安排的。该所高级研究员海贝格女士是当时挪威外交大臣霍尔斯特的妻子，因此拉尔森可以通过她与挪威政界拉上关系。拉尔森的一个以色列朋友是特拉维夫大学政治学教授、工党人士约西·贝林。1992年以色列工党在大选中获胜，贝林当上了以外交部副部长。拉尔森于是向贝林表示愿意“搭桥”，促进巴以双方通过秘密谈判取得突破。这样，从1993年2月起，巴以代表在奥斯陆进行了长达半年的14轮秘密谈判，终于取得突破。1993年8月26日，巴解中央委员会执委阿巴斯（阿布·马赞）与以色列外长佩雷斯在奥斯陆就加沙地带和杰里科先行自治问题达成协议。

加沙地带是1948年第一次中东战争结束时被埃及控制、1967年第三次中东战争后被以色列占领的巴勒斯坦领土。在这块沿地中海长40公里、宽6.5至14.5公里、总面积363平方公里的贫瘠土地上，居住着近百万人，是世界上人口最稠密的地区之一。《戴维营协议》并没导致加沙地带重归埃及管辖，对以色列来说，这却成了心腹之患。这里没有资源，没有工业，男性失业率接近50%，特别是激进的哈马斯运动经常组织暴动，这实在使以色列政府感到头痛，所以同意交还巴解方面。而杰里科位于耶路撒冷东北约33公里，是世界上地势最低的市镇，在海平面以下300米。1967年第三次中东战争前，杰里科有两座难民营，居住着约5万难民。以色列占领后，难民大部逃亡约旦，城中只有居民约1万多人，主要从事农业。以色列所以选中杰里科先行自治，大概有三方面的考虑：（1）杰里科在约旦河西岸，它的先行自治有象征的意义；（2）杰里科是一座著名古城，实行先行自治后，巴解领导机构可以迁到这里，形成事实上的行政中心；（3）1987年底巴勒斯坦人民大起义，以色列感到局势混乱，难以控制，而杰里科的局势一直比较平静。

巴以要正式签署协议，首先要相互承认。以方提出，巴解应明确宣布放弃恐怖行动，不反对以色列对进行暴力活动的巴勒斯坦人采取行动；删除《巴勒斯坦国民宪章》中否定以色列生存权的条款（1968年7月在开罗通过的《巴勒斯坦国民宪章》中明确提出："以色列的建立完全是非法的"），只有这样，以色列才能承认巴解。挪威外交大臣霍尔斯特在巴以相互承认方面担负起了协调人的角色。

一、巴解自治和以色列相互承认协议（1993年9月9日）

该协议由阿拉法特致拉宾的信函和拉宾的回函组成。1993年9月9日，霍尔斯特在突尼斯巴解总部亲眼看到阿拉法特签署一封致拉宾的信。信中作出承诺：(1) 巴解承认以色列在和平和安全中生存的权利；(2) 巴解宣布放弃利用恐怖活动和其他暴力行动，并将担负起对巴解的一切分支组织和人员的责任，以确保他们遵守宣言。(3) 巴解郑重声明："巴勒斯坦国民宪章中否定以色列生存权利的条款和巴勒斯坦国民宪章中不符合此信作出的承诺的规定从现在起已不生效，而且今后不再有效。"霍尔斯特带着阿拉法特签署的信件立即乘飞机前往耶路撒冷，在那里，拉宾从霍尔斯特手中接过阿拉法的来函后复信声明："为了回答您1993年9月9日来信，我要向您声明：鉴于来信中包括的巴勒斯坦解放组织的承诺，以色列政府已决定承认巴勒斯坦解放组织为巴勒斯坦人民的代表并开始在中东和平进程的范围内同巴勒斯坦解放组织谈判。"霍尔斯特持拉宾的复信再次飞往突尼斯，面交阿拉法特。

巴以原则协议在奥斯陆草签后，美国总统克林顿要求巴以到华盛顿正式签约。签字仪式于1993年9月13日上午在白宫南草坪举行，克林顿总统、俄罗斯外长科济列夫、拉宾和阿拉法特出席签字仪式。以色列外长佩雷斯和巴解执委阿巴斯在《临时自治安排原则宣言》上签字，尔后由美国国务卿克里斯托弗和俄外长科济列夫作为见证人签字。在热烈的掌声中，阿拉法特同拉宾进行了历史性的握手。

二、巴以《临时自治安排原则宣言》（1993年9月13日）

巴以《临时自治安排原则宣言》又称《加沙地带—杰里科先行自治协议》，简称《原则宣言》，包括一个序言、17项条款、4个附件和1份谅解备忘录。主要内容有：（1）以军将在协议签署后不超过4个月的时间内从加沙地带和杰里科地区撤出，"重新部署"到人口稠密区以外的特定地点。以军撤出的地区由新组建的巴勒斯坦警察部队负责公共秩序和内部治安；（2）将选举产生一个巴勒斯坦委员会作为临时自治机构，享有在教育、经济、文化、卫生、环境保护、税收、旅游和社会福利方面的管理权；（3）巴勒斯坦自治过渡期为五年，从加沙—杰里科协议正式实施开始算起。在过渡期内，以色列将全权处理加沙和西岸地区的外交、防卫和边境管理事务，并将继续承担地区内以色列定居点及保障道路畅通的全面安全责任；（4）永久地位谈判应在不迟于过渡期第三年开始时举行，讨论耶路撒冷、难民、定居点、安全安排和边界等重大问题。

巴以协议是中东和平进程中具有历史意义的重大突破，因为它正式宣布结束了巴以双方势不两立的敌对状态，为恢复巴勒斯坦人民的民族权利迈开了步伐，为全面解决巴勒斯坦问题奠定了初步的基础，而且也为全面解决中东问题开了一个头。

1993年10月6日，阿拉法特与拉宾在开罗举行了巴以协议签字后的首次正式会晤。两人在会后宣布，他们一致同意成立4个巴以联合委员会：（1）部长级联络委员会，负责指导和监督整个巴以谈判。10月13日，部长级联络委员会在开罗举行首次会议，巴解代表团团长是阿布·马赞，以色列代表团团长是佩雷斯。会谈取得了一定的成果，双方不仅确定了其他几个委员会的工作程序细节，而且还决定按巴以协议的规定组成一个由巴解、以色列、埃及和约旦参加的高级委员会，以处理四方共同关注的问题；（2）加沙—杰里科委员会，负责落实巴以《原则宣言》的各项规定。实施巴以协议的关键性谈判当时集中在加沙－杰里科委员会中。1993年10月13日，以国防军副参谋长阿姆农·沙哈克少将为首的以方代表团同

以巴解主席阿拉法特政治顾问奈比拉·沙特为首的巴方代表团在埃及红海度假地塔巴开始举行会谈，重点讨论了以色列向巴解移交权力的问题；（3）双边和谈委员会，负责研究有关巴勒斯坦自治政府、选举委员会、议会等问题；（4）经济委员会，研究被占领土重建问题。

三、《加沙—杰里科协议》（1994 年 5 月 4 日）

《加沙—杰里科协议》是实施《加沙—杰里科先行自治协议》的最后文件，1994 年 5 月 4 日在开罗签字，所以又称《开罗协议》。出席签字仪式的有埃及总统穆巴拉克、外长穆萨、巴解执委会主席阿拉法特、以色列总理拉宾、外长佩雷斯、美国国务卿克里斯托弗和俄罗斯外长科济列夫。《加沙—杰里科协议》由总纲、4 个附件和若干张地图组成。巴以在签字仪式上曾因地图标定问题发生争执，结果使签字仪式不得不推迟一个小时举行。该协议的主要内容涉及：（1）以色列在协议签署后三周内从加沙地带巴控区和杰里科地区（约 65 平方公里）撤军完毕。在撤军的同时，以色列将其留下的军事力量向定居点和军事设施地区重新部署；（2）巴勒斯坦权力机构将由 24 名成员组成，负责执行本协议规定移交给它的全部立法和行政权力，并负责行使规定的司法职能。该权力机构不享有对外关系领域的权责；（3）巴权力机构可以建立一支警察部队（约 9000 人），但不得建立其他武装部队；（4）双方同意让国际社会和外国派遣人员在加沙地带的“临时存在”。“临时存在的国际人员”由 400 名有资格的人员组成，工作时间为 6 个月，可以延长。《加沙—杰里科协议》标志着五年的巴勒斯坦自治过渡期的正式开始。

1994 年 5 月 11 日，第一批巴勒斯坦警察部队越过加沙—埃及边界进驻加沙的贝拉赫镇。两天后，又有 20 名警官通过西岸与约旦间的阿仑比桥进驻杰里科。5 月 18 日，巴勒斯坦警察完成了在加沙和杰里科的进驻与部署。7 月 1 日下午 3 时，阿拉法特结束了 27 年的流亡生活，在战友的簇拥下，跨过加沙—埃及边界口岸腊

法，回到了阔别已久的家园。

1994年8月29日，巴以签署了《权力与责任预备性移交协议》，以色列向巴方移交了"西岸其他地区"的教育与文化、卫生、社会福利、直接税和旅游五个方面的权力。1995年8月27日，巴以双方又签署了《进一步移交权责的决定书》，除了已移交的五个方面的权力外，以色列又向巴方移交了劳工、贸易和工业、保险、邮政等八个方面的权力，巴勒斯坦当局由此获得了除国防、外交等重要权力以外的几乎所有权力。

四、《关于约旦河西岸和加沙地带过渡协议》（1995年9月28日）

1995年9月24日，巴以在埃及塔巴草签了有关扩大巴勒斯坦在约旦河西岸自治范围的协议，被称为《塔巴协议》，又称《巴以第二阶段自治协议》或《第二个奥斯陆协议》。9月28日，在美国总统克林顿的主持下，巴以在华盛顿正式签署了《关于在约旦河西岸和加沙地带过渡协议》，简称《过渡协议》，整个文件近400页，包括一个主协议和安全安排、选举等7个附件，以及若干地图。协议的主要内容是：（1）以军将分两阶段在西岸地区重新部署。在协议签署十天后，以军开始第一阶段重新部署，撤出西岸的人口稠密区，包括杰宁、纳布卢斯、图勒凯尔姆、卡勒基利亚，拉姆安拉和伯利恒6座城市和450个村镇。希伯伦由于敏感的历史与宗教问题将作特殊安排。在巴勒斯坦委员会开始履行职责的6个月内，将进行第二阶段的重新部署。西岸地区按不同情况分成3个区。甲区：上述6座城市及与犹太历史和宗教没有联系的希伯伦市的一些地区，巴方负责内部安全、公共秩序及民事管理。乙区：人口稠密的地区，巴方负责民事与公共秩序，以色列人的安全与反恐怖工作由以方负责。丙区：非人口稠密区、定居点、战略要地，以方负责内部安全与公共秩序，巴方负责与土地无关的民事。（2）巴勒斯坦委员会是巴勒斯坦自治的最高权力的机构，它将在以军重新部署22天后，在国际观察员监督下，由加沙地带和西岸地区有选举权的巴

勒斯坦人民主选举产生。巴勒斯坦委员会由82名成员组成，行使以方移交给它的全部权力，同时承担责任与义务。立法权属于作为整体的委员会，行政权归委员会下属的行政机构。在巴勒斯坦委员会建立后，以色列在占领区的军政府和民事管理机构撤销或解散。（3）建立一支拥有12000人的巴勒斯坦警察部队，作为惟一的治安部队在西岸巴控区负责对付暴力和恐怖活动。以军和以色列人继续享有在加沙和西岸道路上自由通行的权利。（4）以色列将分3阶段释放被以方拘留的巴勒斯坦人。在巴勒斯坦委员会就职后的两个月内删除巴解组织宪章中关于否定以色列生存的条款。（5）其他有关法律、宗教圣地、人权、水资源、合作与经济关系、和平教育等事项的条款。

《过渡协议》的签订意味着巴勒斯坦人在自己的土地上获得了自治权，巴勒斯坦的历史也因此将进入一个新的时期。

然而，正当中东和平进程进入快速发展的时期，以色列总理拉宾在1995年11月3日被犹太极端主义分子阿米尔杀害，和平进程陷于僵局。

巴以和平进程总体僵局、局部进展的阶段

拉宾死后，佩雷斯担任以色列总理，他决心继承拉宾的遗志，将和平进程继续推进下去。正是在这一背景下，从1995年11月13日至12月27日，以军撤出了杰宁等6座城市，并计划于1996年3月从希伯仑撤军，巴以关于永久地位的谈判也于1996年年初开始举行。不幸的是，自1996年2月25日起的十天内，巴勒斯坦激进势力在以色列境内连续制造了数起爆炸事件，而以政府在报复黎巴嫩真主党对以色列北部地区袭击的作战中又造成上百名黎巴嫩平民死亡，致使佩雷斯本人1996年5月29日举行的以色列大选中败于利库德集团领袖内塔尼亚胡。

内塔尼亚胡当选以色列总理后采取了强硬的“四不”政策：不谈判耶路撒冷问题，不同意巴勒斯坦建国，不放弃戈兰高地，不停

止扩建定居点。1995 年 9 月，内塔尼亚胡亲自参与开通原被拉宾政府封闭的耶路撒冷阿克萨清真寺地下考古隧道一事，致使巴以间发生流血冲突。

内塔尼亚胡政府的强硬政策招致了国内爱好和平势力的批评和美国等大国的不满。在内外强大的压力下，以色列不得不恢复同巴解方面的谈判。

一、《在希伯仑重新部署军队的议定书》（1997 年 1 月 17 日）

经过 3 个月艰苦的谈判，巴以代表于 1997 年 1 月 15 日签订了《在希伯仑重新部署军队的议定书》，简称《希伯仑协议》，1 月 17 日正式生效，主要内容有：（1）以色列将在议定书生效后的 10 天内从希伯仑约 80%的土地（简称“希—1 区”）上撤军，由巴警察部队 400 人进驻，其他地区（简称“希—2 区”）仍由以军负责安全事务；（2）以色列将于 1997 年 3 月 7 日起分三阶段撤出西岸农村地区，撤退工作定于 1998 年中期结束。在第一阶段撤军中，以色列同意将乙区内 7%的土地划入甲区，丙区内 2%的土地划入乙区。这样，巴权力机构可以全部控制（甲区）和部分控制（乙区）的西岸土地将达到 27%；（3）巴方承诺加强安全合作，全面有效地打击恐怖组织。关于警察部队的人数，除加沙地带不超过 18000 人外，根据《过渡协议》，西岸巴警察部队的人数可从 6000 人增加到 12000 人；（4）关于永久地位的谈判将在实施希伯仑议定书后的两个月内继续进行。

希伯仑撤军完成后，巴以双方就第一阶段撤军的幅度再次发生分歧。1997 年 2 月 26 日，内塔尼亚胡政府批准重新开启被拉宾政府冻结的东耶路撒冷哈尔霍马山犹太定居点工程，双方关系骤然紧张。在接连发生数起巴激进分子的自杀性爆炸事件后，巴以谈判再次停顿下来。

在美国政府的压力下，巴以谈判从 1997 年 10 月 6 日起恢复举行，但经过一年多的讨价还价，双方在以军下一步撤军的幅度方面始终不能达成妥协。1998 年 10 月中旬，美国总统克林顿邀请阿拉

法特和内塔尼亚胡赴美国马里兰州的怀伊庄园举行面对面的最高级会谈。经过艰苦的谈判，巴以于10月23日签署了《怀伊备忘录》。

二、《怀伊备忘录》(1998年10月23日)

《怀伊备忘录》又称《怀伊协议》或《临时和平协议》，主要内容有：(1)以色列将在3个月的时间内分三阶段从西岸它所控制的地区撤出13%的土地，其中1%划入甲区，9%划入乙区，3%划为不得从事开发的自然保护区。另外，以色列同意将原来14.2%的乙区土地划入甲区。按照这一安排，巴自治当局在西岸所控制的土地将占该地区土地的40%，其中甲区为18.2%，乙区为21.8%，所辖人口将占西岸人口的80%以上；(2)巴方将颁布一项法令，禁止一切煽动暴力和恐怖的活动，并建立全面打击暴力和恐怖行为的言论或威胁的机制；(3)巴解组织重申阿拉法特主席1998年1月12日致克林顿总统的信函，表示要删除巴解宪章中否定以色列生存的条款；(4)双方将进行战略性经济对话，以加强彼此之间的经济联系。为此将在联合经济委员会中成立一个特设委员会；(5)双方将就加沙国际机场的运营签订一份议定书，恢复就“安全通行”所进行的谈判，并在备忘录生效后的一周内就连接加沙与西岸巴控区的南线通道达成协议；(6)双方立即加紧进行关于永久地位的谈判，决心在1999年5月4日前达成协议。

1998年11月20日，以色列完成了《怀伊备忘录》规定的第一阶段撤军，将2%的西岸土地划入巴控区。12月14日，美国总统克林顿在加沙亲自见证了巴勒斯坦全国委员会删除巴宪章中否定以色列存在条款的表决。然而，就在克林顿总统结束访问的次日，内塔尼亚胡以巴方未停止反以宣传和没有发表放弃单方面建国的声明而停止执行《怀伊备忘录》。1999年初，内塔尼亚胡因预算案未能在议会获得通过而宣布提前举行大选，巴以有关在1999年5月4日前就永久地位问题达成协议的决定也因此在《奥斯陆协定》规定的这个过渡期结束前“平静地流逝了”。

1999年5月17日，以色列工党领袖巴拉克当选以色列总理。

9月4日，巴拉克与阿拉法特在埃及的西奈半岛签署了《沙姆沙伊赫备忘录》。

三、《沙姆沙伊赫备忘录》（1999年9月4日）

该备忘录重申了双方保证全面实施1993年以来达成的所有协议，规定要解决《怀伊备忘录》中确定的问题，其主要内容有：（1）以色列分三阶段进一步从约旦河西岸撤军，从9月10日开始到2000年1月20日完成，共撤出西岸11%的土地；（2）关于最终地位的谈判将不迟于1999年9月13日开始，在5个月内达成框架协议，在一年内达成全面协议；（3）在1999年10月15日前分两批释放350名被关押的巴勒斯坦人；（4）为开通加沙地带至西岸之间的两条安全通道规定了时间表。

1999年9月9日，以色列将其所控制的西岸地区的7%的丙区土地转为巴以共同控制的乙区。9月和10月，以色列分两批释放了350名被关押的巴勒斯坦人。10月25日，双方经协议开通了加沙至希伯仑的安全通道。11月8日，巴以代表在拉马拉正式举行关于最终地位的谈判，并组成了有关耶路撒冷、边界、难民、定居点、水资源和经济等6个委员会。

巴以在以军撤出西岸问题上还是产生了分歧。以色列在1999年11月决定开始第二阶段撤军，将占西岸3%的丙区土地转为巴以共同控制的乙区，将占西岸2%的乙区转为巴方完全控制的甲区，但因巴以双方在撤出地点方面有分歧而未能执行。2000年1月4日，双方就第二阶段达成协议并于3天后完成了其实施，但2月份双方又在第三阶段撤军的地点问题上发生分歧：以色列坚持主要撤出希伯仑周围地区，而巴方坚持要以军撤出包括阿布迪斯在内的耶路撒冷周围地区。结果以军第三阶段撤军未能实施，巴方因此总共只控制了西岸39%的土地，其中甲区为12.1%，乙区为26.9%。

巴以双方在最终地位问题上的谈判也未取得进展。2000年7月3日，巴解中央委员会通过宣言，宣布将在当年9月13日建国

而不论和以色列关于最终地位的谈判是否取得进展。在这种情况下，美国总统克林顿决定再作进一步的努力。

四、巴以美戴维营首脑会谈（2000年7月11日至25日）

在美国总统克林顿的邀请下，从2000年7月11日至25日，阿拉法特和巴拉克在戴维营举行了长达15天的三方首脑会谈，试图在有关最终地位问题方面取得突破。

巴勒斯坦人民奋斗的目标是要建立一个以耶路撒冷为首都的独立国家。在以色列国内，有一部分人反对巴勒斯坦建国，主要是宗教极端势力和利库德集团内的右翼，但也不是铁板一块。比如，在利库德内部，内塔尼亚胡只同意巴勒斯坦建成一个“高于自治、低于国家”的实体，而同为强硬派的沙龙则曾经公开声明：巴勒斯坦国将是个事实。问题的要害在于巴勒斯坦人能否建立一个以耶路撒冷为首都的国家。在这方面，沙龙也持否定态度。

以色列工党不反对巴勒斯坦建国，拉宾在世时已经作好了将100%的加沙土地和95%以上的西岸土地归还巴勒斯坦人的准备。关于未来巴勒斯坦国的首都，曾任工党领袖的佩雷斯提出过一个被称为“阿布迪斯方案”的建议。该方案的主要办法是先将耶路撒冷市的管辖范围扩大，把城市东南方阿布迪斯镇及其周围地区纳入耶路撒冷，建议巴勒斯坦人将阿布迪斯作为未来巴勒斯坦国的首都。简言之，这是一个将耶路撒冷“先扩大，再分割”，最终形成“一个城市，两个首都”的方案。至于作为犹太教、伊斯兰教和基督教共同圣地的耶路撒冷老城，方案认为其主权应属于以色列，但可由以巴共同管理，对所有人开放。

巴以双方另一个难以解决的矛盾是难民问题。在1948年以后爆发的历次阿以战争中，特别是在第一次和第三次中东战争期间，大量巴勒斯坦人沦为难民。据不完全统计，第一次中东战争后离开位于以色列境内的巴勒斯坦难民有70多万、第三次中东战争后离开西岸和加沙的巴难民有40余万。由于时过境迁，目前这两批难民的总人数已经达到多少是一个难以准确估计的数字。对于解决难

民问题，巴解方面的态度是：所有巴勒斯坦难民，包括那些家乡在目前以色列境内的巴勒斯坦难民，都有返乡定居并获得财产损失赔偿的权利，但返乡计划可在一定时期内逐年完成。以色列工党在这一问题上的态度是：第一次中东战争是阿拉伯国家首先发动的，因此阿拉伯国家应当首先对难民问题的产生承担责任；1948 年以来，以色列吸收了 50 多万来自阿拉伯国家的犹太难民，他们离开原居住国时所遭受的财产损失是离开以色列境内的巴勒斯坦难民财产损失的五倍以上，因此以方除每年可发放 2000 份要求返回以色列实现家庭团聚的申请外，不能接受巴勒斯坦难民返乡并得到财产损失赔偿的要求。

在戴维营会谈中，巴拉克以上述工党立场为底线提出了“一揽子”解决以巴问题的方案：巴方在“阿布迪斯方案”框架下建国、今后不再提出难民问题。对此，阿拉法特表示，放弃对耶路撒冷圣城主权的阿拉伯领导人“还没有出生”；以色列家庭团聚计划远不能解决巴勒斯坦难民问题。双方立场截然对立，虽经克林顿多次调解，但最终还是不欢而散，未能取得任何突破。

2000 年 9 月 28 日，以色列利库德集团领袖沙龙突然进入耶路撒冷东区的阿克萨清真寺“访问”，宣称耶路撒冷是以色列“永久的统一首都”。他的造访激起了巴勒斯坦群众和警察同以色列保安部队之间的流血冲突，也使巴以谈判由此进入了全面停滞的阶段。

巴以谈判全面停滞

巴以 2000 年 9 月 28 日在耶路撒冷发生的流血冲突迅速蔓延到约旦河西岸、加沙地带，甚至以色列境内。尽管在联合国秘书长安南的呼吁下，10 月 16 日在埃及的沙姆沙伊赫召开了有安南、阿拉法特、巴拉克、美国总统克林顿、埃及总统穆巴拉克、约旦国王阿卜杜拉等曾经的多边首脑会议，同意重开巴以谈判，但巴以流血冲突并未因此停止，谈判实际无法重开。2001 年 5 月，在以色列提前举行的总理选举中，利库德集团领袖沙龙当选，不仅巴以和平进

程完全停止下来，双方的流血冲突也愈演愈烈。在2000年9月28日后的两年多时间里，巴勒斯坦激进势力的“人体炸弹”和沙龙政府以暴易暴，实行“定点清除”的政策已造成巴以死亡人数逾4000人，受伤者和财产损失难以数记。

2001年1月美国总统乔治·布什上台后，对巴以冲突采取了不同于其前任克林顿的冷漠态度。2001年初，曾调解爱尔兰新教徒和天主教教徒冲突的美国前参议员乔治·米切尔提出了一个后被称为《米切尔报告》的重开巴以和谈的计划，要求首先结束巴勒斯坦人发动的“阿克萨大起义”，停止对以色列人的攻击，同时要求以色列方面停止建立新的定居点。布什政府表示支持这一计划，但没有采取积极步骤予以实施。

2001年“9·11事件”发生后，布什政府一度开始重视巴以问题，曾派出前美军将领津尼将军作为特使调解巴以之间的矛盾。然而，在美国对阿富汗塔利班政权的战争取得重大进展后，布什政府对调解巴以冲突的“热情”再度“降温”，而以色列沙龙政府则借机数度派兵围困阿拉法特在约旦河西岸城市拉马拉的总统府，炸毁其间的建筑并威胁到了阿拉法特的生命安全。

2002年，布什政府在决定以武力推翻伊拉克萨达姆政权后再度“关心”巴以局势，并于6月24日提出了该政府上台后第一个正式的“中东和平计划”。这个计划要求以色列将自己的军队撤回到两年前在约旦河西岸所处的位置，停止在西岸和加沙地带建立新的犹太定居点；最终，以色列应同意撤回到1967年中东战争之前的界限之内；美国支持巴勒斯坦人在满足一定的前提条件后，在预期为3年的时间内建立一个国家。然而，该计划所提出的一个重要前提条件是“选举新的巴勒斯坦领导人”。数日后，布什公开表示“阿拉法特应当被取代”。

布什政府强迫阿拉法特“出局”的要求遭到了俄罗斯和多数欧盟国家的反对。2002年7月16日，联合国、美国、俄罗斯和欧盟的代表在纽约就中东和平问题举行四方会议，美国国务卿鲍威尔在会议上被告之，其他与会三方仍然承认阿拉法特主席。此后，美国

要求替换阿拉法特的言论有所收敛。此次会议形成了媒体称之为解决中东问题的“四方机制”，但其能否促进巴以重开和平谈判还存有疑问。以色列总理沙龙就曾经告诉欧盟轮值主席国的领导人，欧盟就中东和平所提出的方案“既不符合以巴关系的实际情况，也不现实”。

第四节　冷战后的非洲局势

冷战时期，美苏出于战略争夺的需要，都竭力将非洲国家纳入自己的势力范围。一些非洲国家以此为“筹码”，在政治、经济方面利用美苏矛盾，求得其生存和发展的“实惠”。然而随着冷战的结束，非洲在世界政治、经济格局中的作用都发生了巨大的变化，而面对世界经济全球化的趋势，许多国家的发展又面临严峻的挑战。

冷战结束带来的冲击

冷战结束后，非洲许多国家被长期的政治动荡甚至内战所困扰。这些动荡的起因有以下几种类型：

一、前苏联“非资本主义道路”破产所产生的影响

前苏联不顾非洲国家发展的现实，长期在鼓吹“非资本主义道路”的发展模式，引导一些国家在政治上实行以威权主义为基础的集权体制，在经济上实行以国家干预为基础的计划经济体制，在意识形态上以社会主义为理想，在国际关系中与苏联和东欧国家结为政治盟友。冷战行将结束之时，前苏联从非洲脱身，过去采取“非资本主义道路”模式的国家立即陷入动荡不定的局势之中。

以埃塞俄比亚为例：1974 年这个国家发生军事政变，推翻了帝制；1977 年实权派人物门格斯图正式走上前台，担任国家元首；

以后他建立了"劳动人民党"，实行一党制，靠拢苏联并邀请古巴帮助埃塞俄比亚训练军队。1988年苏联开始从非洲脱身后，古巴也撤出了在埃塞俄比亚的军事人员；于是内战不久即爆发，迫使门格斯图不得不同邻国索马里签订和约，停止了两国间十多年的战争；1991年5月，完全失去苏联支持的门格斯图辞职出逃，厄里特利亚人民解放阵线宣布厄独立，反对派人民革命民主阵线进入首都，宣布成立新政府。

二、西方国家的诱压

20世纪90年代前，西方国家对非洲的政策受冷战格局的制约，总是从地缘战略角度考虑问题，因此对一些军事独裁政权采取了容忍和支持的政策。冷战结束后，政治多元化，经济私有化成为西方国家在非洲的政策目标，因此对过去支持和容忍的军事独裁政权也改变了态度。

以扎伊尔为例：在冷战时期，蒙博托军事独裁政权长期被美国、法国等西方国家视为在非洲对抗苏联势力扩张的中坚力量。80年代中期，美国曾向蒙博托建议实行两党制，遭到蒙博托的严辞拒绝，美国不得不加以放弃。然而，到苏联从非洲脱身之时，美国便改变了对蒙博托政权的态度。1990年，美国以蒙博托政权侵犯人权为由中止了对扎伊尔的军事援助。美国还拉拢法国、比利时等国家在世界银行和国际货币基金组织中冻结了对扎伊尔的贷款。1992－1993年间，扎伊尔军队两次发生哗变，美国提供空中支援，协助法比军队以撤侨为名占领扎伊尔的机场和港口，甚至控制了扎的海关。在西方国家的压力下，蒙博托不得不宣布实行多党制，容忍反对派组阁。蒙博托权力被削弱是他的政权最终于1997年被推翻的重要原因之一。

三、部族主义对国家的稳定提出挑战

部族主义，即部族利己主义，是非洲国家在"非殖民化"过程中仿效宗主国实行多党制议会民主政治过程中形成的。在一些非洲

国家取得政治独立的初期，部族主义曾给它们带来严重的政治动荡和生命、财产损失。冷战后西方国家在非洲推行多党制和西方价值观，再一次促使部族主义沉渣泛滥，对国家的稳定提出挑战并殃及成千上万无辜百姓的生命。

卢旺达有两个主要部族：胡图族和图西族，前者占全国人口的90%，后者占人口总数的9%。卢旺达独立后胡图族人士长期执掌国家权力，图西族则于80年代在乌干达建立了爱国阵线组织并越境向政府军发动进攻。1993年，卢政府同爱国阵线达成组建联合政府的协议。但到1994年2月，由于双方在内阁席位分配问题上出现分歧，结果发生了双方部族领导人被暗杀的恶性事件。4月6日，卢旺达总统哈比亚利马纳因所乘专机遭火箭袭击在首都基加利机场坠机身亡，驻扎在国家北部的爱国阵线部队趁机南下，3个月内造成50万人在部族仇杀中身亡，250万人沦为难民。卢旺达的部族仇杀还迅速蔓延到邻国布隆迪和扎伊尔，形成震惊世界的热点问题。

四、宗教极端主义势力乘虚而入

“非资本主义道路”的失败为宗教极端主义势力趁机填补意识形态“真空”提供了契机，而“多党制浪潮”的兴起又为宗教集团参与国家政治生活创造了有利的客观环境，这一点在北非的阿尔及利亚表现得最为典型。

1986年世界原油价格暴跌，造成一直宣传自己走社会主义道路的阿尔及利亚经济恶化。在工人罢工，学生游行，戒严、镇压不见效果的情况下，阿人民议会于1989年7月通过了《政治结社法》，开始实行多党制。在1990年6月举行的地方议会选举中，宗教极端主义党派伊斯兰拯救阵线获胜，成为第一大反对党。在1991年年底举行的国家议会第一轮选举中，伊斯兰拯救阵线获得压倒性的多数席位，有可能上台执政。军方出面干预，议会选举被中止。伊斯兰拯救阵线组织大规模示威游行，导致流血冲突。1992年3月4日，阿尔及利亚军方宣布取缔伊斯兰拯救阵线并逮捕了该

组织的大部分领导成员．然而，此举不仅未能阻止动乱蔓延，还造成国内战乱不止，10 年内造成 10 万人丧生和 30 亿美元的直接损失。直到 1999 年布特弗利卡当选阿尔及利亚第七任总统后，情况才逐渐得到好转。

非洲发展的前景和中非合作

非洲在冷战后所遭到的冲击在西方世界引发了“非洲悲观论”的产生，主要是否定非洲人民自己管理自己，争取和平与进步的能力，企图将非洲继续置于依附西方国家的地位上。然而对于许多非洲政治家来说，非洲正处于自独立以来最伟大变革和发展的前夜。1999 年 7 月在阿尔及尔举行的非洲统一组织首脑会议授权尼日利亚总统奥巴桑乔、阿尔及利亚总统布特弗利卡和南非总统姆贝基负责起草一份非洲复兴计划，以使 21 世纪成为“非洲世纪”。

在风云变幻世界中，中国人民一直是非洲人民“全天候的朋友”。正是出于这样一种感情，中国政府于 2000 年 10 月 10 日至 12 日在北京召开了“中非合作论坛——北京 2000 年部长级会议”。江泽民主席、胡锦涛副主席和朱镕基总理，多哥总统埃亚德马、阿尔及利亚总统布特弗利卡、赞比亚总统奇卢巴、坦桑尼亚总统姆卡帕、非统组织秘书长萨利姆分别出席了开幕式或闭幕式。40 多个非洲国家的 80 余位主管外交和经贸事务的部长、近 20 个国际机构和非洲地区组织的代表，以及非洲企业界人士应邀与会，就如何推动建立公正合理的国际政治经济新秩序和加强中非经贸合作两大主题交换了意见，并达成广泛共识。会议通过了《中非合作论坛北京宣言》和《中非经济和社会发展合作纲领》两个文件，决心本着平等互利，形式多样，注重实效，共同发展的原则扩大经贸合作。尽管中国本身是发展中国家和净债务国，中国还是承诺在会后的两年中减免非洲重债穷国和最不发达国家 100 亿人民币的债务。中国还承诺今后继续与非洲国家合作并向其提供发展援助。

2001 年 7 月 9—11 日，非统组织第 37 届首脑会议在赞比亚首

都卢萨卡举行。由南非、尼日利亚和阿尔及利亚起草的非洲振兴计划在综合了塞内加尔等国的意见后，作为“新非洲行动计划”获得会议通过。会议决定非统组织结束自己的历史使命，正式宣布成立非洲联盟。非洲联盟的成立表明，古老的非洲大陆正在走出悲观，树立自信，迎接非洲振兴的未来。

第十六章

联合国任重道远

冷战结束后世界处在一个变革的时代，这个时代为联合国在国际和平与安全中发挥更大作用提供了新的机遇，也使联合国面临前所未有的挑战。人们期望联合国在建立国际新秩序中发挥更大作用，而联合国原有的机制在许多方面却不能适应变化了的世界。广大成员国对联合国的现状不满，强烈要求联合国进行改革。

第一节　联合国改革

1991年12月3日布特罗斯·布特罗斯·加利正式就任联合国第六任秘书长。1992年1月31日，安理会举行了自联合国成立以来的第一次首脑会议，提出了加强和改进联合国的任务，于是开始了联合国改革的进程。

联合国改革异常复杂，从总体上集中在三个方面：（1）联合国机构改革。主要是精简机构，提高工作效率；（2）改组安理会。扩大其组成，增设常任理事国，使之既有广泛代表性，又能反映国际力量结构的变化；（3）加强联合国从事预防性外交、建立与维持和平的能力。

联合国机构改革

一、加利改革的挫折

针对联合国机构重叠的状况，自 1992 年起，加利首先对联合国秘书处进行了大刀阔斧的改革。把 12 个主要部门和办公室加以合并，裁撤了 1/3 的高级职位，把权责集中在 8 位副秘书长手中。第一阶段的改组明显向政治事务倾斜，引起第三世界国家的疑虑，担心这种重政治轻经济，重维和轻发展的倾向会使传统的发展计划规模缩小。第二阶段的改革侧重于发展的需要，增添了这方面的机构，但美英纷纷谴责联合国“混乱”。

1995 年加利在联合国工作报告中提出了全面改革计划，主要着眼于五个战略性领域：（1）管理联合国费用结构，加强费用效益；（2）增强工作人员的能力；（3）促进财政、人力资源和采购方面的资料使用现代化；（4）升级数据处理、办公室自动化和电信方面的基础设施；（5）通过预算程序指明优先事项，同时加强业绩计量制度。

在这个计划中，裁减费用，加强内部监督是改革的重点。1996－1997 年方案概算面额实现了零增长，减少经费 2.52 亿。联合国工作人员 9000 人，比 80 年代中期核定员额 12205 人减少了 25％。秘书处取消 135 个职位，节省正常预算 3500 万美元。联合国还新设了一位副秘书长（帕施克），对联合国实施内部监督。

应该承认，改革取得了某些进展。但由于联合国的实际困难和外部压力，机构改革步履维艰。1996 年联合国面临空前的财政危机，经常项目预算和维和预算紧张。由于联合国维和行动规模空前扩大，联合国各项计划开支庞杂，再加上成员国拖欠会费近 29 亿美元，致使联合国日常预算告磬。美国拖欠联合国各种应缴款项达 16 亿美元，包括 75％的经常性开支和 55％的维和费。美国拖欠会费并非无经济能力，而是出于政治的考虑，通过财政危机“证明”联合国管理混乱，反衬出美国加强对联合国机构控制的必要，以便

将联合国机构改革纳入美国的构想之中。

联合国机构改革实质关系到联合国在国际发展合作中的作用。对此以美国为首的西方国家与发展中国家有着严重的分歧。发展中国家强调联合国改革的目的之一是加强国际发展合作，促进经济增长和可持续发展。而美国则强调联合国应在和平与安全、人道主义援助、人权等领域发挥主导作用。经济发展援助、多边贸易问题应由西方主导的国际货币基金组织、世界银行和世贸组织按市场经济和民主价值观的标准发挥作用。对于联合国经济发展与技术合作的机构，美国宣称的“大而无当”，“浪费严重”。

美国还企图将其改革方案强加于联合国。美国会参院外委会主席赫尔姆斯声称“美国现在该发出最后通牒，联合国若不迅速而明显的改革，美国就不再参加”。美国参院既要求联合国机构精简50%，又要求减少美国交纳分摊份额 20－25%。由于加利秘书长的改革进程不符合美国的设想，美国就指责他“顽固地抵制根本性改革”，反对他继任联合国秘书长。

二、安南《革新联合国：改革方案》

1997 年科菲·安南就任第七任联合国秘书长，继续联合国改革进程。7 月 16 日安南向大会提交《革新联合国：改革方案》的报告，主要内容有：（1）首先，成立以秘书长为首的高级管理小组，协助秘书长领导改革进程。同时设立一名常务副秘书长，按秘书长的要求承担责任，确保跨越职能部门的各项方案取得成功。其次，加强对大会的战略指导，集中辩论议题，精简议程。第三，联合国在一国执行任务的各个办事处合署办公，称为“联合国之家”。（2）提高行政效率，制定联合国工作人员行为守则，实行联合国电脑联网。（3）提高经济和社会事务、发展合作在联合国核心活动中的地位。在总部设联合国发展组织，由联合国开发计划署、儿童基金会、人口基金会和其他有关实体合并组成，共同制定政策；将精简机构提高管理效率节省下来的资金作为“发展红利”，用于加强联合国经济与社会活动。（4）其他方面的改革。

尽管安南的改革方案兼顾各方的利益，但也遭到各方的批评。发展中国家担心常务副秘书长会削弱秘书长的权威，高级管理人员出现发达国家包揽天下的局面。而美国却对安南没有按美国的方案行事，在改革方案中重视发展中国家要求也大为不满。

联合国安理会改革

安理会负有维持国际和平与安全的责任，因而安理会的组成、常任理事国的否决权问题一直引起关注。1945 年联合国成立之初只有 51 个会员国，安理会有 11 个理事国。1965 年成员国达到 115 个，安理会扩大到 15 个理事国。20 世纪 90 年代联合国成员国达到 185 个。在 1992 年安理会首次首脑会议改革倡议的推动下，第 47 届联大开始正式审议安理会改革问题。

扩大安理会是安理会改革的焦点。一些发达国家如德国、日本强调自己的国际贡献力，对无权参与安理会决策不满，要求取得常任理事国席位。一些发展中国家认为安理会代表性不足，成员地区分配不均衡。据统计，有 79 个国家从未担任过安理会成员国，有 43 个国家只担任过一次。它们全都是发展中国家。发展中国家因此要求增加安理会成员，尤其要增加发展中国家代表名额。

围绕扩大安理会形成了三派：一是以美国为代表，主张只增加德日为常任理事国的“快捷法”。这种主张有违宪章第 23 条关于理事国资格应“充分斟酌地域上之公允分配”的精神，因而遭到许多会员国反对。二是一些欧洲国家提出同时增加常任和非常任理事国席位。增加常任理事国采取“2＋3”模式，即德日作为当然增加成员，另 3 名常任理事国席位从亚非拉三洲各选一个。非常任理事国采取选举 30 个候选国家，定期轮换的办法。三是不结盟国家提出，在常任理事国扩大僵持的情况下，首先应将非常任理事国扩大 6—10 名，地域代表性和人口应成为理事国资格的依据。几乎有 2/3 的会员国接受这种选择，但美国明确表示，不吸收德日为常任理事国，安理会就不能扩大。

改革安理会决策程序是安理会改革的另一个重要课题，关键在常任理事国的否决权。许多国家认为这违反国家主权平等原则，有悖于国际事务民主化潮流，主张限制甚至取消否决权。由于美国表示坚持反对任何改变常任理事国地位、权利和义务的改革方案，一些国家提出首先限制否决权的使用范围，即只有根据宪章第七章采取强制行动时才能使用否决权。或在安理会阻止行动所需要的否决票应该增加到两票，同时在联合国其他系统建立上诉机制，加强联大的监督作用，削弱安理会的特权。

中国是安理会常任理事国，对安理会改革问题，一方面坚持联合国改革应体现国家主权平等原则，充分反映广大发展中国家的愿望和要求，有利于提高联合国的工作效率，有利于联合国在促进世界和平与共同发展方面发挥积极作用。但另一方面也要考虑以下两点：第一、安理会的设计本身就是要权力相对集中，理事国对国际安全要承担更多的责任，他们作出的决议具有权威性和指导性。因此权力过于分散会影响安理会工作效率，因此适度规模更可取；第二、否决权是历史的产物，既有保持大国合作实行集体安全的理想主义成分，又有保持大国均势的现实主义考虑，二者是互补的。冷战时期美苏竞相使用否决权使安理会对处理美苏势力范围内的冲突无能为力，但同时也对他们形成制约，避免了危害世界和平的全面冲突。冷战后两大军事集团对立的态势不复存在，但大国在安理会产生矛盾和政策分歧是不可避免的。否决权的目的是要保证大国一致，使他们必须就重大问题进行磋商，这有助于避免大国冲突的加剧，有助于稳定。另一方面，否决权具有制约作用，可防止少数国家将自己的意志强加于人。作为发展中国家政治力量的代表，中国的否决权有特殊意义，在某种程度上可抵制强权政治，有利于建立和平、公正、合理的新秩序。因此，在现阶段否决权既不能取消，也不能扩大。较为可行的改革措施是制定否决权的使用规则，作出一些防止滥用否决权的规定。

第二节　第二代维持和平行动

联合国维持和平行动

联合国成立以来在解决严重国际争端或冲突的过程中，曾多次采取维持和平行动。维和行动一般是由安理会通过决议由秘书长领导经当事国同意向冲突地区派出的武装和非武装的军事人员（包括警察和文职人员）以遏制国际上威胁和平的局部争端和冲突，防止冲突扩大化和冲突再起的行动。1948 年 6 月联合国在巴勒斯坦建立停战监督组织是联合国第一次维持和平行动；1956 年联合国向中东派出第一支紧急部队是联合国部署维持和平部队的开端。截止 1995 年 6 月，联合国部署了 38 次维和行动，总计投入军事和文职人员 75 万，有 84 个国家向维和行动提供了人员，估计耗资达 157 亿美元。

联合国宪章并没有关于维和行动的规定。它往往被视为介乎于宪章第六章和平解决国际争端和第七章采取强制措施之间的联合国集体安全保障的一种辅助手段、特殊方法或临时措施。维和行动具体任务和职权范围视情况和需要有所不同，但主要是通过联合国的有形存在所产生的影响，以及通过对停火、停战协定或撤军的监督，来防止局部性冲突及敌对行动的再度发生或扩大，从而恢复正常秩序，稳定国际局势。

冷战时期尽管维和行动受到美苏两极格局的影响和制约，但它对于缓和国际紧张局势，防止地区冲突扩大化及和平解决地区冲突仍是一种有益的手段和创造。1988 年由于联合国为苏联从阿富汗撤军、两伊停火、古巴从安哥拉撤军派出军事观察团作出贡献，联合国维和部队被授予诺贝尔和平奖。

《和平纲领》

冷战后，会员国期望联合国在维护国际和平与安全方面发挥重要作用。1992 年 1 月 31 日，安理会首脑会议主席声明请秘书长于 7 月 1 日前就如何在宪章构架和条款范围内加强联合国预防性外交、建立和平、维持和平的能力提出分析与建议。为此加利于 6 月 17 日向安理会提交了《和平纲领》。《和平纲领》认为联合国按照宪章的精神保障和平应包括四个领域的行动：预防性外交、建立和平、维持和平和冲突后缔造和平。

预防性外交是采取行动防止发生争端，防止现有的争端升级成为冲突，并在发生冲突时限制冲突的扩大。预防性外交可以由秘书长本人或专门机构进行，可由安理会或大会进行，也可以由区域组织同联合国合作进行斡旋。预防性外交可采取的行动主要有：建立信任措施；以资料收集和事实调查为基础的预警办法；预防性部署和设置非军事区隔离可能交战的双方。

建立和平是采取行动，通过宪章第六章所设想的和平手段，即“谈判、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用或各该国自行选择之其他和平方法”，使敌对双方达成协议。建立和平是维持和平的前奏。

维持和平是实地部署联合国人员，通常是部署联合国军事人员、警察和文职人员。根据维和行动所担负的任务，有时会需要文职政治人员、人权观察员、选举事务人员、难民和人道主义援助专家等。维和有助于防止冲突，便利建立和平的工作，往往也是缔造和平的先决条件。

在冲突后缔造和平是指采取行动，避免再度爆发冲突。这种努力包括解除先前交战各方的武装和恢复秩序，监管并销毁武器，遣返难民，向保安人员提供咨询和训练方面的支助，监督选举。

第二代维和行动

一、冷战后维和行动的特点

《和平纲领》通过之后，联合国维和行动在规模和性质上都发生了巨大变化。从数量上看，维和规模空前扩大，自 1989 年至 1994 年底，联合国已先后采取 28 次维和行动，超过冷战时期 40 年的总和。部署军事人员高达 73393 人，维和费用高达 36.1 亿美元。而在 1988 年底，维和军事人员为 9570 人，维和费用为 2.3 亿元。

从性质上看，维和行动的演变更是超越传统维和的观念与原则，其中有三点尤为突出：(1) 冷战后世界发生的冲突更多的是在国内而不是在国家之间，联合国维和已逐步转向以介入国内冲突为主。(2) 维持和平与强制行动促成和平之间界限模糊，维和部队频繁地在人道主义救援的授权下使用武力，维和的基本原则受到侵蚀。(3) 维和行动超出了传统的监督停火、控制冲突等单纯军事范围的活动，被委派执行多重任务，如扫雷、提供人道主义救援、监督甚至组织和实施选举。这种新形式的维和不仅包括军事安排，而且还包括广泛的民政事务，更多的文职人员加入进来。这种多项任务并举，多方面参与的维和行动被称为是“广义的”、“多功能的”第二代维和。这种维和行动往往由秘书长的特别代表担任指挥，不仅负责军事指挥，还要负责人道主义事务协调，以及同非政府组织和区域组织的行动进行协调。

联合国第二代维和行动既有成功的经验，也有挫折的教训。其中联合国柬埔寨行动、联合国马其顿预防行动可以作为成功的例证，而在索马里和波黑的行动则提供了沉重的教训。

二、联合国索马里行动的挫折

1991 年索马里各部族反政府武装力量攻入摩加迪沙，推翻西亚德合法政府，此后，各派权力之争使索马里陷入内战。再加上百

年不遇的大旱，使索马里生灵涂炭，外逃难民达 100 万人。

1992 年 4 月 24 日，安理会通过第 751 号决议，决定对索实施人道主义救援行动。1992 年 8 月，联合国特使与索马里冲突各派达成派兵护援协议，首批 500 名联合国部队开始行动。后来由于索马里武装派别的阻挠，救援工作无法进行，1992 年 12 月安理会又通过决议，批准秘书长授权以美国为首的多国部队作为联合国特遣部队采取大规模军事行动，为人道救援工作建立安全环境。美国海军陆战队于 12 月 9 日抵达摩加迪沙，控制各预定目标。3.7 万多国部队（其中美军 2.8 万人）在索境内加强治安，收缴武器，为救援物资打开安全通道，其影响达到索马里全境 40% 的地区。第一阶段联索行动取得一定成效。

在加紧救援的同时，加利秘书长在 1993 年曾赴索马里进行调解，几经波折最后达成《亚的斯亚贝巴协议》，规定以两年为过渡期，恢复和平，实现全国和解。安理会于 3 月 26 日通过第 814 号决议，决定向索马里派维和部队，自 5 月 1 日起接替以美国为首的多国部队。

执行第二阶段联索行动的维和部队由 1.67 万名战斗人员、8000 名支援部队、2800 名文职人员组成。其任务包括用武力保证国际赈灾行动，强制解除国内冲突各派武装，组建警察部队，协助索马里重建经济，主持成立索马里新政府等。这种任务超越了维和的传统范围，全面介入了索马里内部事务。

索马里最大的军事政治派别艾迪德派抵制第二阶段联索行动。6 月 5 日发生艾迪德武装分子袭击执行任务的联合国维和部队，打死 23 名巴基斯坦士兵、打伤 54 名的严重事件。6 月 6 日安理会通过第 837 号决议，呼吁联合国成员国提供紧急援助，以使驻索维和部队战斗人员扩充到 2.8 万；决议并授权联索部队“采取一切必要行动”对付发动武装袭击的头子，包括逮捕、审批和惩罚。此后，联索部队开始采用军事强制手段，企图解除艾迪德派的武装，并将艾迪德捉拿归案。在这个过程中不仅出现联合国部队与艾迪德支持者之间的对峙，也使许多无辜平民受到战火的伤害，维和行动陷人

困境。美国首先宣布撤出索马里行动，此后联合国也作出分批撤出索马里的决定。1995 年 3 月 2 日，最后一批维和部队撤出摩加迪沙。4 月 6 日安理会主席发表声明指出，由于和平进程与民族和解缺乏进展，特别是索马里当事各方与联合国没有充分合作，联合国无法实现在索马里的各项目标。

针对冷战后联合国维和行动的新特点，以及联合国维和行动中出现的偏离宪章原则的倾向，联合国各会员强烈要求规范新时期的联合国维和行动。1995 年 1 月加利发表《和平纲领》补编，回顾了这一阶段的联合国维和行动，提出维和行动要取得成功，必须尊重某些基本原则，其中“当事方的同意、公正无私、除自卫外不使用武力”这三条原则特别重要。加利还强调维和部队的统一指挥，指出维和部队派遣国“不应下达命令”。

第三节 国际裁军与军备控制的进展

联合国自成立以来一直致力于国际裁军与军备控制。冷战时期，国际安全形势的一个基本特征是美苏两个超级大国争夺军事优势，国际军控呈现一种以美苏之间的较量为主导的两极格局。在这种格局下，国际军控谈判主要是美苏之间和东西方之间的谈判，达成的协议也大都是美苏双边的。既使有一些多边的条约，如《部分禁止核试验条约》、《核不扩散条约》，也大多是美苏先达成谅解，再以多边条约形式出现。

冷战结束后，世界战略形势向多极化方向发展，国际裁军与军控的格局也向多极化方向转变。国际军控的主要目标由冷战时期重点防止美苏之间爆发核战争和在欧洲发生大规模常规军事进攻转变为重点防止大规模毁灭性武器扩散。此外，新形势下裁军和军控的目标还扩大到制止地区军备竞赛、防止地区武装冲突和限制常规武器转让等方面。冷战时期军控的重点对象是美苏两个超级大国，联合国许多裁军文件均明确指出在世界裁军问题上“美苏负有特殊责

任”。冷战后美俄仍拥有世界最庞大、最精良的核武库和常规武库，它们仍负有特殊责任，应率先裁减和实行军控。同时由于大规模毁灭性武器扩散和地区冲突的突现，国际军控和裁军的对象和范围均已扩大，世界大多数国家寻求通过联合国多边国际合作取得军控谈判的进展。《禁止化学武器公约》正式生效、《全面禁止核试验条约》的签署、以及《不扩散核武器条约》的无限期延长即是这一时期联合国军控与裁军的重大成果。

《禁止化学武器公约》正式生效

化学武器是直接利用有毒化学品对于机体的毒性生理效应作为战争手段的一类武器，由化学战剂、化学战剂载体以及投送载体的工具三要素组成。第一次世界大战中，交战双方大规模使用氯气、光气等化学武器，造成数万人员伤亡。战后国际上对化学战和化学武器极为关注，1919年《凡尔赛和约》中有禁止使用毒气和对德国的化学工业实施国际管制的特别条款。1925年《禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体及细菌作战方法的议定书》，即《日内瓦议定书》是人类争取实现全面彻底废除化学武器的里程碑。然而，该议定书也有许多缺陷：它只禁止使用化学武器但并不禁止生产、储存或部署化学武器，也没有监督履约的核查机制和对违约的制裁机制，一些参加议定书的国家以仅对缔约国不使用或缔约国遵约为保留条件，一些大国如美国非但拒不批准议定书，而且将“首先使用”化学武器作为化学战原则。二战中多数国家遵守了议定书，但日本、德国分别在中国、苏联战场使用了有毒化学制剂。60年代末美国在越南大规模使用刺激剂和植物杀伤剂，再度引起国际社会对禁止使用化学武器的关注。1968年，禁止化学和生物武器正式列人联合国18国裁军委员会议议程，从而开始了禁止化学武器和生物武器的多边国际谈判。

1984年谈判进人制定公约的关键阶段，在技术领域对公约的主要技术定义、术语和标准、化学品的毒性测定等都进行了富有成

效的谈判，在政治性的议题特别是对公约的范围、履约的监督机制却存在严重分歧。西方和原苏东集团主张公约只应补充日内瓦议定书，只需禁止发展、生产、储存、保有、获取和转让化学武器，无须提及禁止使用，中国等国家则坚持公约必须明确禁止使用化学武器，认为这将会弥补日内瓦公约的诸多缺陷，进一步加强其权威性。在监督机制问题上，原苏东集团主张在相互信任的基础上，通过国家技术措施进行监控，西方则坚持采取国际现场核查制度实施国际监督。中国代表团在 3 月 8 日提出《中国：关于全面禁止和彻底销毁化学武器公约内容的主要观点》的工作文件，就序言、公约的禁止范围、若干定义、宣布、拆除与销毁、关于核查的一般规定、建立信任措施与国际合作等进行全面系统阐述，中国文件成为最后谈判的基础之一。与此同时，从 20 世纪 70 年代中期开始，世界上两个公认的化学武器最大拥有国美国和苏联开始了化学裁军的双边谈判。其中虽有几年中断，但终于在 1990 年 6 月 3 日由布什和戈尔巴乔夫签署了《销毁和不生产化学武器及促进多边禁止化学武器公约谈判措施的建议》，规定不再生产化学武器；限时、限量销毁各自的化学武器；相互核查化学武器生产设施和化学武器的销毁过程；实行化学品出口管制，防止化学武器扩散；促进多边化学武器公约的谈判，并将成为首批参加国。这是世界上第一个以销毁现存化学武器及其生产设施为主要目标的国际协议，体现了美苏在裁军方面应负的特殊责任，它的达成推动了化学武器公约的谈判。

禁止化学武器公约谈判涉及政治、军事、法律、经济、技术以至道德观念等许多领域的问题，有关方面在刺激剂和除锈剂、禁止化学战准备、报复权、民用化工监控等问题上长期存在争议。从 1968 年开始谈判，历经 24 年的努力，1992 年才达成了协议。1993 年 1 月 13 日，100 多个国家的代表在巴黎签订了《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，简称《禁止化学武器公约》。

《禁止化学武器公约》包括 24 个条款，3 个附件。主要内容是：

1. 规定了缔约国的基本义务。禁止发展、生产、储存、保有、转让以及以任何方式获取化学武器及化学武器生产设施；禁止以任何方式鼓励、帮助或诱使他国从事上述活动；禁止使用化学武器；拥有化学武器的缔约国，在国际核查下销毁其化学武器和化学武器生产设施；在他国遗弃过化学武器的缔约国应销毁其遗弃的化学武器；禁止把刺激剂用于战争。

2. 缔约国应向公约机构详细宣布其与公约义务有关的情况：化学武器种类、数量、存放地点；化学武器生产设施状况；化学武器生产设施的销毁、改造或转用情况；化学武器及生产技术的转让或接受情况；为发展化学武器而专门设计、建造的设施和机构的情况，包括实验室和试验场；是否在他国遗弃过、或在本国发现有他国遗弃的化学武器；是否生产、加工和消耗受公约监控的化学品，等等。

3. 在海牙设立公约组织。公约组织包括缔约国大会、执行理事会和技术秘书处。公约的执行机构是执行理事会，按照地域平衡、化工水平及政治和安全因素原则由非洲、亚洲、东欧、拉丁美洲及加勒比地区、西欧及其他国家共 5 个地域指定 41 个成员国组成。技术秘书处除协助缔约国大会和执行理事会行使其职权之外，负责执行公约的核查措施。

4. 任何缔约国受到化学武器攻击或威胁时，公约组织和成员国应在防护器材、医疗救治等方面给予援助；各缔约国应就其防化计划提供年度报告，以增加其透明度；执行公约不应影响化学科技交流和化学工业发展。

5. 如果一缔约国未按执行理事会的要求，在规定的时限内纠正其所造成违约问题，可以限制、中止其公约权利，直至其纠正为止；否则，缔约国可采取符合国际法的集体措施。如果情况特别严重，可提交联合国大会或安理会。

6. 公约包括以下 3 个附件：《化学品附件》、《执行与核查附件》和《保护机密资料附件》。其中《执行和核查附件》规定了严格细密的核查体制。整个体制包括初始访查、系统核查、数据报告

和质疑视察。

1997年4月29日《禁止化学武器公约》正式生效。1997年5月6—24日在海牙举行首届缔约国大会，89个条约批准国，76个签约国及一些非政府组织的代表约1000人出席大会。《公约》是国际裁军史上的重要成果，充分反映了国际社会要求禁止化学武器的意愿，开创了完全彻底禁止一大类现代实战武器系统的先例。公约首次把核查机制纳人了多边裁军条约，标志着裁军可信性得到大幅提高。

《全面禁止核试验条约》的签署

1963年8月5日，美英苏达成《部分禁止核试验条约》。1974年7月3日，美苏达成《限当量核试验条约》，规定自1976年3月31日起双方不再进行当量超过15万吨的地下核武器试验，并将核试验次数减到最少程度。80年代美国积极发展第三代核武器，对全面核禁试采取反对态度。苏联在戈尔巴乔夫上台后采取主动姿态，于1985年8月6日实行单方暂停核试验，并要求美国也暂停试验。80年代不结盟和中立国家在裁军谈判会议上强烈要求迅速缔结《全面禁止核试验条约》，但美英法等西方国家对核禁试持反对态度。

20世纪90年代，美国从技术上对核试验的需求明显下降，防止核扩散成为美国军控政策的重要组成部分。所以美国希望采取一些核禁试的步骤，以促使核不扩散条约能无限期延长，并通过全面禁止核试验条约阻止那些未参加核不扩散条约的国家进行核试验。俄罗斯由于经济困难没有能力发展第三代核武器，也希望通过全面核禁试冻结各国核武器水平，继续保持其核大国地位。再加上无核国家的积极推动，诸多因素的促使1996年9月10日联合国大会第50届会议通过了《全面禁止核试验条约》（158票赞成，印度、不丹、利比亚3票反对，黎巴嫩、叙利亚、毛里求斯、坦桑尼亚、古巴5票弃权）。9月24日，条约在联合国开放签署。

《全面禁止核试验条约》由序言、17个条款、2个附件和1个附加议定书组成。条约的主要内容是禁止缔约国进行核爆炸。但5个核国家（美、英、法、俄、中）为了保证其核武器的安全可靠而进行的非爆炸性核试验不在禁止之列。条约要求（1）缔约国承诺在其领土和有管辖权的地方禁止核爆炸活动，并承诺不参加这类活动。（2）缔约国设立“全面禁核试条约组织”以监督条约的执行。条约组织下设缔约国大会、执行理事会、技术秘书处和国际数据中心。执行理事会由51国组成，按区域进行分配。（3）建立较严格的国际核查机制，并设立覆盖全球的地震、大气核素、水声和次声监测网，可监测到地球上任何地方进行的核试验。在有充分证据的情况下允许对被怀疑进行了核试验的国家进行现场核查，但现场核查必须得到执行理事会中30个成员的批准。（4）条约在所有具有核能力的44个国家全部批准后的第180天生效。

美国签署了这个条约，但1998年5月和6月印度和巴基斯坦先后进行核试验后，美国参议院于1999年10月拒绝批准这一条约，使得该条约一直未能生效。

《不扩散核武器条约》无限期延长

防止核武器扩散是实现全面禁止和彻底销毁核武器的目标的重要步骤。冷战时期美苏一方面进行核军备竞赛，争夺战略优势，另一方面为维持自己的核垄断地位极力限制其他国家拥有核武器，主张通过禁止核武器“横向扩散”的条约阻止无核国家发展核武器。无核国家希望通过条约遏制核大国的军备竞赛，避免遭受核攻击危险。

1968年6月联合国大会通过了《核不扩散条约》，7月1日在伦敦、莫斯科和华盛顿开放签署，1970年3月5日正式生效。至1995年已有178个国家加入该条约。《核不扩散条约》共11条，分别对有核武器国家和无核武器国家的权利和义务作出规定。主要内容为：（1）防止核武器扩散。核武器国家不转让或不帮助非核武

器国家制造与获取核武器及爆炸装置；无核武器国家承诺不制造或以其他方法获得核武器或核爆炸装置，不接受任何制造核武器的援助，也不寻求任何别国直接或间接提供的核武器和对这种武器的控制权；（2）缔约国家接受国际原子能机构（IAEA）所规定的各项保障；（3）促进和平利用核能的国际合作。缔约国有充分的发展、研究、生产和使用用于和平目的之核能的权利，并要为交换设备、材料和情报提供方便；无核武器国家将获得和平利用核爆炸的利益；（4）缔约的核武器国家就停止核军备竞赛和有效的国际军控协议进行谈判。条约有效期为25年，到期后开会决定是否延长及怎样延长。

《核不扩散条约》确立了不扩散核武器的国际制度，对于减少由于核武器扩散而带来的战争危险和维护世界和平与稳定起了一些积极作用，也为全面彻底的核裁军创造良好的前提。但条约也存在缺陷：主要是有核武器国家实际拥有开发和研制核武器的特权却又不承担不首先使用核武器的义务；无核国家承担放弃发展核武器的义务却没有得到相应的安全保证；没有将防止核武器的横向扩散与防止核武器的纵向扩散和降低核武器国家的军备水平联系起来；一些重要的核门栏国家拒绝签署条约，使条约的普遍性和效力受到极大影响。

冷战后国际安全环境的改变对防止核扩散产生了重要影响。美俄在削减核武器方面的重大进展、全面禁止核试验谈判的展开、核供应国准则和导弹技术控制制度的加强、五大国中东军控会议的召开、伊拉克核武器计划的受挫和一些潜在核国家发展核武器意图受到抑制一起构成有利于防止核武器扩散的积极因素。然而，独联体国家成为扩散源的可能性的增加、地区军备扩充的发展、弹道导弹的继续扩散、核原料钚的过剩又构成核扩散危险因素。在这样的大背景下，1995年《核不扩散条约》到期后，根据条约的有关规定，1995年4月17日至5月13日在联合国总部召开了《核不扩散条约》审议和延长大会。

在条约如何延长问题上，美、英、法、俄及多数西方国家主张

无限期、无条件延长；广大无核武器国家要求核大国率先裁减核武器，促进建立无核区，所以主张有条件分阶段延长。

1995年4月11日，安理会通过由中、法、英、俄、美共同提出的第984号决议，确认《核不扩散条约》的无核武器缔约国有获得安全保证的合法权益，保证在这类国家遭到核武器的袭击或受到核威胁时，安理会、首先是其常任理事国应立即按联合国宪章的有关规定采取行动向无核国家提供安全保证。这一决定是推动实现不对无核国家和无核地区使用或威胁使用核武器的法律规范的一个重要步骤，为大会的顺利进行提供了有利的条件。

大会在经过反复磋商后以协商一致的方式同意无限期延长条约，同时通过了《核不扩散和核裁军的原则和目标》、《加强条约审议机制》和《中东无核区》三项决议，以加强对防核扩散和裁军活动的监督。国际社会对条约的无限期延长普遍表示欢迎，条约的三大目标，即防止核扩散、推动核裁军、促进和平利用核能的国际合作为21世纪国际核军备控制和裁军奠定了坚实的基础。

结　语

积极顺应历史潮流
维护人类共同利益

冷战结束后，世界进入了一个旧的格局被打破，新格局尚未形成的转换期。国际格局将走向何方，世界各国对此有不同的看法。多数国家认为世界多极化是一个趋势，即主张世界应当由多种力量、多种社会制度、多种发展模式和多种价值观构成，形成平衡与制约，才能维护世界的和平。但美国作为冷战后惟一的超级大国，加紧推行独霸全球的战略，企图建立以美国为主导的单极世界，这就造成大国关系的不稳定，世界形势的不安宁。

2001 年美国发生了“9·11 事件”，这标志着恐怖主义已经成为美国最大的威胁，也成为人类安全的重大威胁。在这种背景下，大国关系出现了缓和趋势，形成了“大战要避免、和平需维持”的共识，并开始尝试进行新的对话与合作，以对付新的挑战。

世界多极化是维护世界和平的必要条件，但要真正达到世界和平的目标，还必须提倡国际关系的民主化。只有通过国际社会的共同协商和努力，树立互信、互利、平等和协作的新安全观，历史上大国争霸和瓜分势力范围的旧剧才不会重演，世界各国、各地区平等竞争、互利合作、和平相处、共同繁荣的目标才能达到。冷战后世界发展的另一个趋势是经济的全球化。经济全球化指的是生产、贸易、投资、金融等经济行为超越一国领土界限的大规模活动，是

生产要素的全球配置和重组，是世界各国经济高度相互依存和融合的表现。经济全球化是社会生产力和科学技术发展的客观要求和必然结果，它为全球经济和社会的发展提供了前所未有的技术条件和新的发展机遇。

但是，经济全球化又是一把“双刃剑”，它在提供新机遇的同时也增加各国、特别是发展中国家经济运行的风险，使世界经济中的南北差距进一步扩大，所以在世界范围内反全球化运动的发展也引起了广泛的关注。

经济全球化之所以给发展中国家带来巨大的风险和挑战，关键问题是旧的国际经济秩序没有得到根本改变。国际社会应当加强对资本跨国流动的有效监管与合理规范，制定和实施适应市场迅速变化的新的国际规则，并增加对发展中国家的经济技术援助。只有这样，各国所企盼的平等、互惠、共赢、共存的经济全球化才能得到世界人民赞赏和支持。

2002 年 11 月，中国共产党在北京召开了第十六次全国代表大会。江泽民同志在大会上所作的报告中指出：“世界多极化和经济全球化是不以人的意志为转移的客观趋势”。面对这样一种历史潮流，“我们愿与国际社会共同努力，积极促进世界多极化，推动多种力量和谐并存，保持国际社会稳定；积极促进经济全球化朝着有利于实现共同繁荣的方向发展，趋利避害，使各国特别是发展中国家都从中受益。”这表明，中国积极顺应历史潮流的发展，不仅是为了本国人民的福祉，也是为了维护全人类的共同利益。